

AFRANIO MARCILIANO AZEVEDO * ALANIR CARDOSO * ALDO SILVA ARANTES * ALÍPIO CRISTIANO DE FREITAS * AMARO ALEXANDRINO DA ROCHA * AMÉRICA
ANA MARIA SANTOS ROCHA * ANA WILMA OLIVEIRA MORAES * ANGELA TELMA OLIVEIRA LUCENA * ANTONIA MARA VIEIRA LOGUERCIO * ANTONIO CARLOS
APOITIA NETTO * ANTONIO RIBEIRO PENNA * APARECIDA ALVES DOS SANTOS * APOLÔNIO DE CARVALHO * ARI CÂNDIDO FERNANDES * ARMANDO BORGES
BEATRIZ ARRUDA * BELARMINO BARBOSA SIQUEIRA * BENITO PEREIRA DAMASCENO * BERGSON GURJÃO FARIAS * BOLÍVAR NASCIMENTO PRESTES * CARLOS
EUGÊNIO SARMENTO COELHO DA PAZ * CARLOS GUILHERME DE M. PENAFIEL * CARLOS LAMARCA * CARLOS LIGHTISZTEJN * CECÍLIA VIEIRA FERNANDES * CECÍLIA
CHARF * CLEY DE BARROS LOYOLA * CRISTINA MARIA BUARQUE * DANIEL AARÃO REIS FILHO * DARCI GIL DE OLIVEIRA BOSCHIERO * DARCY RODRIGUES
DENISE OLIVEIRA LUCENA * DENIZE FONTELLA GOULART * DENIZE PERES CRISPIM * DEUSDANTE FERREIRA DE FREITAS * DIMAS FLORIANI * DINALVA OLIVEIRA
DE ALMEIDA MARTINS * EDSON MENEZES DA SILVA * EDUARDA CRISPIM LEITE * EDUARDO DIAS CAMPOS SOBRINHO * ELIA MENEZES ROLA * ELIANA BELTRAMI
CAMARGO * ELISEU GABRIEL DE PIERI * ELIZABETH TEIXEIRA * ELZA MONNERAT * EMÍLIO RUBENS CHASSEREUX * EPAMINONDAS JACOME RODRIGUES * ESTER
IVO VIEIRA * FÉLIX AUGUSTO DE ATHAYDE * FLÁVIO KOUTZII * FRANCISCO DE ASSIS LEMOS * FRANCISCO DERLI * FRANCISCO MARTINELLI * FRANCISCO
FREDERICK BIRTE MORRIS * FREI FERNANDO * FREI JOÃO * GEORGE DE BARROS CABRAL * GERMANA CORREA LIMA * GILDO SCALCO * GILNEY ARAÚJO
YA MAGYTI * HAMILTON PEREIRA DA SILVA * HELDER SUAREZ BEDENDO * HENRIQUE DE ALMEIDA
MATOS SIPAHI * HONESTINO GUIMARÃES * HORÁCIO MARTINS DE ALMEIDA
* IGOR GRABOIS OLIMPIO * ILTO VIEIRA * INÁ MEIRELES DE SOUZA * INES
SOMMER * IVAN DE SOUZA ALVES * IVAN SEIXAS * IZABEL MARQUES
MARC VON DER WEID * JEOVÁ FERREIRA * JESUS PAREDES SOTO *
JOÃO AMAZONAS * JOÃO ARTHUR VIEIRA * JOÃO BATISTA FRANCO
CARLOS ALMEIDA GRABOIS * JOÃO CHILE * JOÃO LUIZ SILVA FERREIRA *
JOÃO VICENTE FONTELLA GOULART * JOELSON CRISPIM * JOILSON
JORGE SALDANHA DE ARAUJO * JOSAIL GABRIEL DE SALES * JOSÉ
CALISTRATO CARDOSO FILHO * JOSÉ CARLOS NOVAIS DA MATTA MACHADO * JOSÉ CELSO MARTINEZ * JOSÉ DALTRO DA SILVA * JOSÉ MACHADO * JOSÉ
SOUZA * JOSÉ ROGÉRIO LICKS * JOSÉ SERRA * JOSÉ TADEU CARNEIRO CUNHA * JOSÉ VELOSO * JÚLIO PRATA * JURACI MENDES DE OLIVEIRA * JURANDI
LAURINDO MARTINS JUNQUEIRA FILHO * LENIRA MARIA DE CARVALHO * LEONEL BRIZOLA * LETA VIEIRA DE SOUZA * LINCOLN RAMOS VIANA * LUIS CARLOS
FELIPE RATTON MASCARENHAS * LUIZ GONZAGA TRAVASSOS DA ROSA * MAGNÓLIA DE FIGUEIREDO CAVALCANTI * MANOEL CYRILLO DE OLIVEIRA NETTO *
* MARCOS JOSÉ BURLE DE AGUIAR * MARIA ALICE ALBUQUERQUE SABOYA * MARIA DALCE RICAS * MARIA DAS DORES DA SILVA * MARIA DE FÁTIMA MENDES
SOCORRO DE MAGALHÃES * MARIA EMÍLIA LISBOA PACHECO * MARIA FAUSTINO DE ALMEIDA AMARAL * MARIA IGNES DA COSTA D. E. BASTOS * MARIA
FIGUEIREDO * MARIA TERESA GOULART * MARIJANE VIEIRA LISBOA * MARILIA DE CARVALHO GUIMARÃES * MARINA VIEIRA * MARIO COVAS * MÁRIO MARQUES
MARISTELA VILLAR * MAURICE POLITI * MIGUEL ARRAES * MIGUEL DARCY DE OLIVEIRA * MIGUEL PRESSBURGER * NANCY MANGABEIRA UNGER * NARCIS
NAZAREH ANTONIA OLIVEIRA * NELSON CORDEIRO * NELSON REMY GILLET * NELSON RODRIGUES * NESTOR PEREIRA DA MOTA * NILMÁRIO DE MIRANDA * NIVALDO

revista
anistia
política e justiça de transição

APRESENTAÇÃO Paulo Abrão **ENTREVISTAS** Wolfgang Kaleck * Sabine Michalowski
ARTIGOS ACADÊMICOS Jesus-María Silva Sánchez * Emilio Peluso Neder Meyer * Rebecca
J. Atencio * Hugo Rojas Corral * Maurício Palma **DOSSIÊ: COOPERAÇÃO ECONÔMICA**
COM A DITADURA BRASILEIRA Juan Pablo Bohoslavsky & Marcelo D. Torelly * Dustin
Sharp * Leigh Payne * Nelson Camilo Sánchez * Luiz Carlos Bresser-Pereira * Lúcia de
Fátima Guerra Ferreira * Inês Virginia Prado Soares & Viviane Fecher * Alejandra Estevez
& San Romanelli Assumpção * Maria Lygia Koike * Rodrigo Medina Zagni & João Pedro
Fontes Zagni **ESPECIAL** Trilhas da Anistia: Memória Feita de Aço **DOCUMENTOS** Informe
sobre Cumplicidade Empresarial e Responsabilidade Legal (Comissão Internacional de
Juristas), Volumes 1, 2 & 3 ISSN 2175-5329 Nº 10 Julho/Dezembro 2013

JOFFILY * ORLANDO MARETI SOBRINHO * OSCAVU JOSÉ COELHO * PAULO FRATESCHI * PAULO FREIRE * PAULO SARACENI * PAULO WRIGHT * PEDRO DE
CIPRIANO * PETER JOHN MCCARTHY * RAUL JORGE ANGLADA PONT * REGENIS BADING PROCHMANN * RENATA FERRAZ GUERRA DE ANDRADE * REYNOLDO
ROBERTO FARIA MENDES * ROGÉRIO LUSTOSA * RÔMULO DANIEL BARRETO DE FARIAS * ROSE MARIE MURARO * ROSEMARY NOGUEIRA * RUY FRASÃO SOARES
MONTARROYOS * SÉRGIO DE MAGALHÃES GOMES JAGUARIBE * SILVIA LÚCIA VIANA MONTARROYOS * SINVAL DE ITACARAMBI LEÃO * SOLANGE LOURENÇO
* ULYSSES DE MENEZES FREITAS * VICENTE CARLOS Y PLA TREVAS * VITOR BORGES DE MELO * VLADIMIR HERZOG * WALMIR ANDRA DE OLIVEIRA * ZILDO



MODELO EXPORTADOR DE MANUFATURADOS E CRESCIMENTO NO REGIME DE 1964

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. Foi Ministro da Fazenda e da Reforma do Estado.

Cinquenta anos depois do golpe de Estado de 1964, cabe entendê-lo, antes do que avaliá-lo, porque esta avaliação já foi feita mil vezes. E, com boas razões, ela é sempre negativa. Foi uma violência contra os direitos humanos. Já tínhamos uma quase-democracia – faltava o sufrágio universal para atender ao conceito mínimo de democracia – mas era uma democracia frágil, vítima de um golpe de Estado (1954) e de pelo menos duas tentativas de golpe (1955 e 1961),¹ que tinham sempre como promotores os liberais moralistas da UDN e como autores os militares associados à Doutrina da Segurança Nacional, que se caracterizava pelo anticomunismo radical e pelo desenvolvimentismo.² O golpe militar de 1964 teve a mesma origem. Mas suas bases foram mais amplas, porque, além de contar com o apoio dos Estados Unidos, contou com o apoio de toda a burguesia brasileira. Não apenas da burguesia comercial e financeira e da classe média liberal, mas também da burguesia industrial, que nos 30 anos anteriores havia se juntado à burocracia pública e aos trabalhadores urbanos para comandar a industrialização brasileira. O fato novo fundamental que rompeu esse pacto nacional-desenvolvimentista liderado por Getúlio Vargas foi a Revolução Cubana de 1959, que provocou a radicalização da esquerda e o alarmismo da direita, e levou à união de toda a burguesia para se defender de uma ameaça comunista que não existia. Outros fatos novos foram a consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro na década anterior, que tornou obsoleta a tese agriculturalista de que o Brasil seria um país “essencialmente agrário”, a perda de importância do “confisco cambial” que opunha ruralistas aos industriais, e o aumento da organização sindical dos trabalhadores.

1 Vale lembrar que a tentativa de golpe de 1955 foi neutralizada por um militar, o general Henrique Duffles Teixeira Lott.

2 O anticomunismo radical da Doutrina da Segurança Nacional estava baseado na crença na inevitabilidade de uma Terceira Guerra Mundial e na conclusão estratégica que, nessa guerra, o Brasil deveria se associar aos Estados Unidos.

Era razoável pensar que o regime militar de 1964 adotaria o liberalismo econômico, mas, depois de três anos de bem-sucedido ajustamento macroeconômico, as forças desenvolvimentistas conservadoras prevaleceram, e o Brasil experimentou novamente forte desenvolvimento econômico; o Produto Bruto, a partir de 1967, ano em que a economia brasileira já estava ajustada, cresceu entre esse ano e 1980, quando voltará a se desajustar, 8,3%. Enquanto na primeira fase (1930-1960) da revolução industrial brasileira o modelo de desenvolvimento econômico fora o da substituição de importações, na sua segunda e final fase (1964-1980), o modelo será o de *exportação de manufaturados*. As exportações de manufaturados, que em 1965 representavam 6%, em 1980 já representavam 60% das exportações. Não obstante, há uma “verdade estabelecida” repetida em toda parte: a grande crise dos anos 1980 se deveu ao esgotamento do modelo de substituição de importações – um modelo de industrialização que já se esgotara vinte anos antes. Isto se deve ao fato de que, no quadro do modelo de exportação de manufaturados, houve ainda espaço para a substituição das importações de bens industriais mais sofisticados, e porque, no quadro da hegemonia neoliberal que se estabelece no mundo a partir de 1980, era preciso atribuir a um modelo de crescimento onde a intervenção do Estado é forte a responsabilidade pela estagnação dos anos 1980, não obstante a responsabilidade coubesse a uma crise financeira de grandes dimensões – a crise da dívida externa – causada pela política de crescimento com poupança externa.

Neste trabalho, farei inicialmente uma breve análise do ajustamento macroeconômico ocorrido no governo Castelo Branco. Na segunda seção, discutirei o modelo de exportação de manufaturados que prevalecerá no regime militar; na terceira, o desenvolvimentismo conservador que caracterizará o período; na quarta, a concentração de renda da classe média para cima, que viabilizará a demanda interna para a indústria automobilística e demais bens de consumo então de luxo; na quinta, a natureza tecnoburocrático-capitalista do regime militar, baseado na aliança da tecnoburocracia militar e civil com a burguesia e, em particular, com os empresários industriais; na sexta seção, o endividamento externo; na sétima, os equívocos de 1979-80 ao inicialmente enfrentar a crise financeira da dívida externa; e, na oitava seção, examinarei a tentativa de ajuste, a partir de 1981, que será bem-sucedida do ponto de vista cambial, mas desencadeará a alta inflação inercial que assolaria o Brasil de 1980 a 1994. Na conclusão, retomo a tese de que não foi o esgotamento do modelo de substituição de importações, mas a crise financeira que causou a estagnação dos anos 1980. O modelo de exportação de manufaturados foi altamente bem-sucedido, mas também ele seria abandonado no início dos anos 1990, quando a abertura comercial e financeira farão com que a doença holandesa deixe de ser neutralizada, produz-se uma sobreapreciação crônica da taxa de câmbio, e o país entra em regime de desindustrialização e baixo crescimento. Mas esta é uma história que não é contada aqui; apenas sugerida.

O GOVERNO CASTELO BRANCO³

O governo Castelo Branco foi um governo de militares tecnoburocráticos que compartilharam com a tecnoburocracia pública civil os seus poderes, especialmente na esfera econômica. Economistas e engenheiros ocuparam todos os cargos-chave econômicos no Brasil, com exceção da Presidência do Banco do Brasil. No Ministério da Fazenda, no Ministério do Planejamento, na Presidência do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, tínhamos economistas, técnicos que deixaram suas posições de assessoria para tomar as rédeas do governo — tecnoburocratas, portanto. Nos ministérios relacionados com a infraestrutura, engenheiros.

Nesse primeiro governo, a burguesia estava presente somente na medida em que criara as condições políticas para o golpe militar, e na medida em que o governo atendia a seus interesses gerais. Os empresários industriais, porém, não participavam do poder, assim como estavam ausentes os políticos. Os membros da extinta União Democrática Nacional, que poderiam parecer os maiores beneficiários da revolução, constituíram-se mais instrumentos que elementos ativos de controle do governo. Os sindicatos estavam ausentes. A velha oligarquia brasileira também não foi atendida: a política cafeeira de 1966 mostrou-se extremamente severa para com os cafeicultores. Já nos demais governos do regime militar, a partir do governo Costa e Silva, o quadro social de participação política se ampliou, em especial pela presença dos empresários industriais, ao mesmo tempo em que a estratégia nacional de desenvolvimento se tornava desenvolvimentista — mas agora um desenvolvimentismo conservador em vez de relativamente progressista como fora o de Vargas, sobretudo no seu segundo governo.

Economicamente, o governo Castelo Branco foi um governo liberal, e, filosoficamente, idealista. Idealista no sentido de acreditar mais nas ideias que na realidade. Idealista porque acreditava que seria preciso modificar antes as mentalidades e depois as estruturas. Acreditava que, mais importante do que se criarem condições efetivas para a mudança social, era fundamental “converter” a sociedade. Esse caráter idealista do governo Castelo Branco pode, aliás, ser ilustrado pela frase significativa de um de seus representantes. Conversando sobre a crise econômica do primeiro semestre de 1963, disse-nos ele a certo momento:

A situação econômica realmente está difícil, mas há uma compensação. O mais importante agora é mudar a mentalidade dos industriais, é fazê-los preocuparem-se com custos, com aumento da produtividade. Acabou-se o tempo em que era só produzir para vender e ter muitos lucros. Agora, ou eles mudam sua mentalidade, e passam a concorrer efetivamente no mercado, ou não sobreviverão.

“O governo Castelo Branco foi um governo de militares tecnoburocráticos que partilharam com a tecnoburocracia pública civil os seus poderes, especialmente na esfera econômica”

Esta era uma mentalidade semelhante à da *jeunesse dorée* formada por liberais que se opunham ao desenvolvimentismo de Vargas, e que Guerreiro Ramos (1955) criticou de forma hoje clássica. Para eles, o desenvolvimento econômico podia ser alcançado através de leis ou reformas institucionais. Poucos governos foram tão prolíficos em leis. Muitas delas eram boas, tecnicamente benfeitas. Foi o caso das leis do inquilinato, do Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX), das incorporações imobiliárias, da criação do

Banco Central (embora não se possa falar realmente em uma reforma bancária), da reforma tributária. Podemos discordar delas em muitos aspectos, mas devemos reconhecer que são fruto do trabalho de técnicos inteligentes e capazes.

No plano econômico o governo adotou uma retórica liberal e uma política econômica relativamente liberal. Liberal não porque visasse à estagnação econômica do país, mas porque acreditava nas forças do mercado e buscava o objetivo da estabilização monetária em primeiro lugar, sacrificando o desenvolvimento em favor do combate à inflação. Relativamente anti-industrializante porque, no combate à inflação, não hesitou em logo vitimar a própria indústria, restringindo seu crédito mais do que o fez com a agricultura, por exemplo.

Politicamente, o governo Castelo Branco foi conservador, na medida em que visava preservar o *status quo*; moralista, enquanto via na honestidade dos políticos a solução para os problemas do Brasil; e foi anticomunista com tal violência que chegava às raias da paranoia. No campo internacional foi um governo colonialista que deixou o país sob a dependência dos Estados Unidos no quadro da Guerra Fria. Foi colonialista porque acreditava que o desenvolvimento do Brasil somente poderia ser realizado com o auxílio do exterior, não havendo condições para um desenvolvimento autônomo.

A recessão econômica de 1965 e 1966 decorreu da política de estabilização do governo Castelo Branco. O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período 1964-1966 registrava como primeiro objetivo “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país” e como segundo objetivo “conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 64 e 65, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 66”, mas foi dada inteira prioridade à política de combate à inflação. Isso não significa que o governo tenha sido malsucedido entre 1964 e 1966. Nos três anos do governo Castelo Branco, sob a direção de Roberto Campos no Ministério do

Planejamento e de Octavio Gouvêa de Bulhões na Fazenda, as finanças públicas foram postas em ordem e a inflação, que alcançara 94% em 1962, baixou para 25% em 1967.³ Por outro lado, reformas importantes de caráter desenvolvimentista foram adotadas: a reforma tributária, com a criação de um imposto sobre valor adicionado; a reforma bancária; a criação da correção monetária dos ativos financeiros; e a criação do Banco Central. E as empresas de telefonia e de eletricidade foram nacionalizadas e estatizadas, o que permitiu que nos anos seguintes esses setores tivessem enorme avanço de forma autofinanciada: as tarifas dos serviços financiavam os investimentos.

Com o término do mandato do presidente Castelo Branco e a subida ao poder de Costa e Silva, esse quadro sofreu profundas alterações. Com a promulgação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, o regime se tornou mais autoritário. Novas cassações de direitos são agora feitas, atingindo especialmente professores universitários de esquerda. A esquerda mais idealista e radical, indignada, partiu para a luta armada e foi violentamente reprimida. O autoritarismo traduziu-se no desrespeito sistemático aos direitos civis dos cidadãos, com a anuência dos Poderes Legislativo e Judiciário, que continuavam funcionando, e no uso da tortura como forma regular de investigação. Diante dessa violência, a Igreja Católica, que apoiara inicialmente o golpe militar, mudou de posição e passou a defender os direitos humanos. Alguns bispos, como Dom Paulo Evaristo Arns e Dom José Maria Pires, salientavam-se então. Essa mudança da Igreja refletia uma mudança maior da Igreja latino-americana, que decorreu do Concílio Vaticano II e da reunião dos bispos em Medellín, em novembro de 1968. A Igreja fazia, então, uma “opção preferencial pelos pobres” ao mesmo tempo em que se tornava um instrumento de democratização. O retorno da Igreja ao conservadorismo aconteceria somente dez anos mais tarde, a partir da sagração de João Paulo II como papa, em 1978, e da repressão da Teologia da Libertação, que nascera da mudança da Igreja para a esquerda nos anos 1960.

No plano econômico, o regime militar voltou a ser desenvolvimentista. E passava também a contar com a participação dos empresários industriais, que no governo anterior haviam sido excluídos das decisões governamentais. A substituição de importações era retomada, mas visando à indústria de bens de capital e de insumos básicos. A industrialização não era mais apenas substitutiva de importações, não mais implicava redução do coeficiente de importações. Ao contrário, voltou-se com êxito para a exportação de bens manufaturados. A renda, porém, continuava a se concentrar da classe média para cima, e os trabalhadores permaneciam excluídos do pacto político.



O MODELO EXPORTADOR DE BENS MANUFATURADOS

A primeira fase da revolução industrial brasileira, entre 1930 e 1960, foi caracterizada pela substituição de importações: o crescimento acompanhado pela redução do coeficiente de importações (estas divididas pelo PIB). No plano econômico, as transformações alcançadas a partir de então foram notáveis. Formou-se um mercado interno, a substituição de importações efetivou-se, de forma que no final da primeira fase da revolução industrial (a fase propriamente substituidora de importações que começava em 1930 e terminava em 1960) o Brasil praticamente não mais importava produtos manufaturados de consumo, produzidos agora no país. Por outro lado, a dependência de nossa economia, e, portanto, da nossa renda nacional com relação à exportação de café e outras *commodities*, diminuiu. O Brasil se transformou em uma economia industrial.

Entre 1961 e 1967 temos um período de crise política, crise econômica e ajustamento, e, a partir deste último ano o país entrava em uma fase de decidida recuperação econômica, ao mesmo tempo em que mudava sua estratégia de desenvolvimento para um modelo exportador de bens manufaturados. Em 1968, 1969 e 1973 a renda cresceu à taxa média de 10%. Foi o “milagre econômico” brasileiro, que só terminaria em 1974, um ano depois da primeira grande alta do preço do petróleo. Essas altas taxas de crescimento foram possíveis porque a estabilização econômica, as reformas institucionais, e as nacionalizações de Campos e Bulhões foram bem-sucedidas, e porque no novo governo, agora com Antonio Delfim Netto como ministro da Fazenda, quatro políticas aceleraram o processo de crescimento: o governo (a) promoveu a mudança da estratégia de desenvolvimento da substituição de importações para uma estratégia de exportação de bens manufaturados; (b) conceituou a inflação que ainda restava como uma inflação de custos e pôde, assim, realizar uma política macroeconômica mais expansiva; (c) garantiu a sustentação da demanda agregada compatibilizando a produção de bens de luxo, sobretudo automóveis, com a concentração da renda da classe média para cima; e (d) garantiu uma taxa de câmbio competitiva, compatível com a exportação de manufaturados, por meio de um mecanismo original de neutralização da doença holandesa.

Teoricamente a neutralização da doença holandesa se faz sempre mediante um imposto sobre as exportações. Mas esse fato não estava claro para os economistas que identificavam essa política cambial fundamental para a política industrial. Entre 1930 e 1960 esse imposto, chamado “confisco cambial”, se expressara por meio de taxas múltiplas de câmbio. A partir de 1967 expressou-se em um sistema de tarifas de importação e subsídios de exportação que embutia um

imposto disfarçado sobre as *commodities* que davam origem à doença holandesa. Esse imposto equivalia a aproximadamente 33% do valor das exportações de *commodities*. Considerando-se que nos anos 1970 e 1980 a tarifa média de importação era de 50%, e o subsídio às exportações era de 50%, isso tornava a taxa de câmbio efetiva 50% maior que a taxa nominal que era paga aos exportadores de *commodities*, de maneira que o imposto implícito sobre o seu preço de venda era de 33%.⁴ Esse sistema deslocava a curva de oferta dos exportadores para a esquerda em relação à taxa de câmbio, e esse deslocamento depreciava a taxa de câmbio pelo valor do imposto, de modo que o que o produtor pagava sob a forma de imposto ele recebia de volta como taxa de câmbio. A doença holandesa foi assim novamente neutralizada e possibilitou que o país aumentasse dramaticamente suas exportações. Em 1965 as exportações de manufaturados correspondiam a 6% do total exportado; em 1985, 60%.

Conforme Maria da Conceição Tavares assinala em seu clássico trabalho “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil” (1963/1972), naquele momento a estratégia de industrialização substituidora de importações já se esgotara. Já vimos que desde o início do século, e sobretudo a partir de 1930, o coeficiente de importações baixara. Estava em 28% do PIB em 1930; caíra para 6% do PIB em 1966. A partir de então, o coeficiente de importações cresceu um pouco até 1975 graças ao aumento da exportação de manufaturados, voltou a cair em seguida, e só passou realmente a crescer a partir de meados dos anos 1990, mas agora com base na exportação de *commodities*. Em 1966 o país chegara ao limite de um projeto de autarquia industrial. Não podia mais basear sua industrialização em uma estratégia voltada para o mercado interno, que implicaria necessariamente a diminuição do coeficiente de importações da economia brasileira. Insistir na estratégia provocaria perdas de economias de escala e baixa produtividade que não eram economicamente sustentáveis. O desenvolvimento econômico brasileiro passara a depender da exportação de bens manufaturados. E foi o que aconteceu. A partir de 1967 o Brasil passou a adotar uma política decidida de apoio à exportação de bens manufaturados e, como podemos ver pelo Gráfico 6, a participação de manufaturados nas exportações aumentava de maneira dramática. Estava terminada a estratégia de industrialização substituidora de importações e tinha início a estratégia exportadora de manufaturados, o que não significava que se abandonasse a proteção à indústria, mas simplesmente que agora se incentivava mais a exportação de bens manufaturados. O Brasil, ao lado da Coreia do Sul, de Taiwan, de Hong Kong, de Singapura e do México, passara a ser um dos NICs — os Newly Industrializing Countries.⁵

4 Se a taxa de câmbio fosse de R\$ 20,00 por dólar, as tarifas de importação e os subsídios de exportação a transformavam em R\$ 30,00 por dólar. Como o café e as demais *commodities* não tinham subsídio, o produtor pagava R\$ 10,00 por dólar de imposto disfarçado, o chamado “confisco cambial”, cujo grande mérito era neutralizar a doença holandesa.

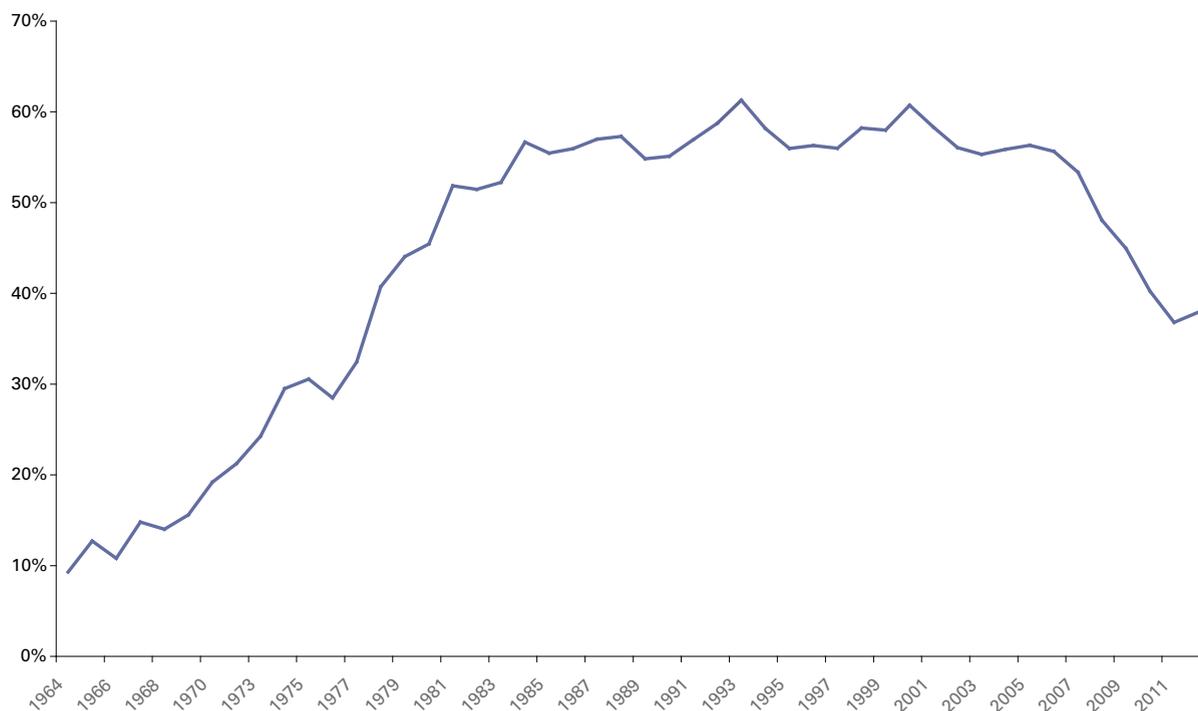
5 Conforme observou Bela Balassa (1981, p. 12) em seu estudo dos NICs, “uma estratégia de desenvolvimento voltada para fora não deveria ser entendida como uma estratégia favorecendo as exportações em detrimento da substituição das importações. Sua característica era antes prover de incentivos iguais para a produção voltada para o mercado externo e o interno”.



O MILAGRE ECONÔMICO CONSOLIDOU A INDÚSTRIA, MAS CONDIÇÕES DE TRABALHO CONTINUARAM DEPRIMENTES. FÁBRICA HERVY DE METAIS SANITÁRIOS. OSASCO-SP, 1979. RICARDO ALVES.

FONTE: ACERVO IIEP - PROJETO MEMÓRIA OSM - SP

Gráfico 1: Participação dos manufaturados nas exportações — 1964-2011



Fontes: De 1964 a 1970: Carlos von Doellinger et al. (1973); de 1972 a 1974: revista Conjuntura Econômica; de 1975 a 2011: Funcex. Observação: O dado referente a 1971 não foi incluído no gráfico por não ter sido encontrado.

Observe-se que não se abandonou a proteção à indústria nacional (principalmente a indústria de bens de capital e as indústrias de base, como a petroquímica, que continuaram a ser prioridade do governo e objeto de substituição), mas o fundamental era exportar manufaturados. As tarifas de importação não representavam apenas uma política de proteção à indústria infante, implicavam também a neutralização da doença holandesa do lado das importações. Agora era preciso fazer a mesma coisa do lado das exportações — era preciso “subsidiar” a exportação de manufaturados. O que foi feito. E registro entre aspas o “subsidiar” porque, na verdade, embora tivesse a forma de subsídio, não era um estímulo para que empresas ineficientes exportassem; era a maneira de garantir às empresas brasileiras uma taxa de câmbio efetiva que as tornassem internacionalmente competitivas.

A estratégia de desenvolvimento deixara, portanto, de ser substituidora de importações para ser exportadora de manufaturados. O coeficiente de importações da economia deixara de cair e voltara a crescer um pouco. E o mercado interno voltou a se expandir, mas, como já acontecera no período da estratégia substituidora de importações, esse crescimento foi acompanhado por aumento da desigualdade econômica. Configurava-se, assim, uma nova estratégia de desenvolvimento que, além de ser exportadora de manufaturados, era fortemente concentradora de renda da classe



média para cima. Em um livro de 1977, denominei essa estratégia “modelo de subdesenvolvimento industrializado”, porque mantinha o caráter dual (e, portanto, subdesenvolvido) da economia e da sociedade brasileira: uma elite capitalista e duas camadas médias (a classe média capitalista e a classe média tecnoburocrática). Sob a égide do Pacto Autoritário-Modernizante de 1964, a nova estratégia econômica definida pelos militares, por Delfim Netto e por João Paulo dos Reis Velloso continuava voltada para a substituição de importações na área da indústria pesada e dos bens de capital, mas já fortemente voltada para a exportação de bens manufaturados.

A alta taxa de crescimento a partir de 1967 terá como explicações básicas, de um lado, uma nova política macroeconômica que deixa de ver a inflação como um problema essencialmente de demanda para, adotando a tese de Ignácio Rangel, diagnosticá-la como de custos. De outro, um processo de concentração de renda da classe média para cima que serve de demanda para uma oferta de bens de luxo, principalmente de automóveis. Assim, enquanto os trabalhadores estavam agora excluídos do pacto político e devidamente marginalizados, a classe média, tanto burguesa como profissional ou tecnoburocrática, era beneficiada.

O DESENVOLVIMENTISMO DE VOLTA

O novo governo sob o comando do general Costa e Silva surpreendeu todos com uma política macroeconômica desenvolvimentista. O novo ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, a partir de uma perspectiva que ele havia aprendido com Ignácio Rangel, define a inflação como sendo *de custos*.⁶ Afirma que em 1967 o processo inflacionário brasileiro mudara de uma fase de predominante expansão da demanda, com níveis elevados de utilização de capacidade produtiva, para uma fase de predominante expansão de custos, com níveis acentuados de capacidade ociosa. A inflação prosseguiu, apesar da retração da demanda, devido à influência da elevação autônoma de certos custos, da elevação da taxa de juros, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas.⁷

Os resultados da política econômica iniciada por Delfim Netto mostraram-se positivos. Definindo a inflação, sobretudo, como de custos e apenas secundariamente como de demanda, o governo não teve receio de tomar medidas, ainda que sempre limitadas, para estimular a procura. Nesses termos, a política salarial foi reformulada, procurando-se compensar as perdas que os assalariados

6 Alguns anos antes, em 1963, quando fazia meu doutorado com Delfim Netto, no seminário semanal que ele organizava, lemos e discutimos o recém-lançado livro de Rangel, *A inflação brasileira*.

7 Documento do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967.

“A expansão iniciada em 1967 alcançou seu auge em 1973. Era o período do “milagre econômico”, no qual a economia cresceu a uma taxa anual de 11,3%, e a indústria, a uma taxa de 12,7% ao ano”

havam sofrido com a subestimação do resíduo inflacionário. A política de crédito revelou-se mais flexível. Os investimentos governamentais continuaram em nível elevado. O estímulo à procura permitiu que as empresas aumentassem sua produção e que os níveis de emprego fossem restabelecidos. Entrava, assim, a economia em um processo cumulativo de prosperidade, em que o aumento da procura estimulava a produção e esta, por sua vez, voltava a estimular a procura. Os lucros das empresas aumentavam, de forma que estas não tinham mais aquela necessidade de aumentar seus preços para cobrir seus custos.

O governo, por sua vez, coerente com sua definição da inflação, estreitava cada vez mais os controles administrativos sobre os preços industriais. Se a inflação é de custos, isto é sinal de que os preços estão sendo estabelecidos em termos monopolistas. Nestas circunstâncias, portanto, não tem sentido pretender combater a inflação com severas restrições à demanda. É preciso liberá-la, ao mesmo tempo em que se exerce um severo controle dos custos e preços dos setores monopolistas. Essa política foi adotada por meio da criação do Conselho Interministerial de Preços, que controlava custos e preços das 350 maiores indústrias brasileiras, precisamente o setor oligopolista da economia. Além disso, o déficit do governo era contido dentro de estreitos limites, e o crédito bancário controlado, de forma que, ao mesmo tempo em que entrávamos em um período de relativa prosperidade, a inflação se reduzia para quase metade da verificada entre 1965 e 1966, girando em torno de 25% entre 1967 e 1968, e caindo ainda mais em 1969.

Com relação à redução do déficit do governo e das emissões de papel-moeda, é preciso salientar que isso foi em parte possível graças ao saneamento financeiro ocorrido durante o governo Castelo Branco. Este governo, embora não tenha distinguido inflação de custos de demanda, com prejuízos para o desenvolvimento brasileiro, teve por mérito facilitar o trabalho do governo Costa e Silva em conter o déficit público. Os dois principais fatores que permitiram esta contenção, porém, foram o novo aumento dos impostos e a prosperidade que possibilitou maior arrecadação. Além disso, é preciso salientar que o déficit, mais que uma causa, era uma consequência da inflação. Na medida em que o governo conseguia reduzir a taxa inflacionária (de custos) mediante o estímulo à demanda e ao controle dos preços, tornava-se mais fácil controlar o déficit de caixa e as emissões, evitando-se que a espiral inflacionária ganhasse fôlego.



Outro aspecto positivo da conjuntura econômica no governo Costa e Silva, além da redução da taxa de inflação, era o aumento das exportações. Estas foram elevadas em 1967, atingindo um recorde de 1.890 milhões de dólares em 1968, e superando 2 bilhões de dólares em 1969. Além da situação econômica internacional favorável, um fator que teve influência positiva sobre as exportações, especialmente as exportações de manufaturados, foi o estabelecimento, pelo ministro da Fazenda em 1967, de uma taxa cambial móvel que acompanhava a inflação. Esta política de minidesvalorizações cambiais, além de limitar a especulação, deu maior segurança aos exportadores, que não se arriscavam a ver, de repente, que os produtos que exportavam haviam se tornado gravosos porque, por exemplo, o governo decidia usar a taxa de câmbio como âncora para controlar a inflação.

O “MILAGRE”

A expansão iniciada em 1967 alcançou seu auge em 1973. Era o período do “milagre econômico”, no qual a economia cresceu a uma taxa anual de 11,3%, e a indústria, a uma taxa de 12,7% ao ano. Graças ao aumento da poupança, proporcionado pelos amplos lucros das novas empresas estatais, cujos preços haviam sido corrigidos no período de ajuste anterior (1964-1967), e à boa situação financeira do Estado brasileiro, que se expressava em uma poupança pública elevada (mais adiante, ela alcançou 9,5% do PIB em 1973), os investimentos privados e os investimentos do Estado eram também elevados (15,7% e 9,5% do PIB, respectivamente), de forma que nesse ano a taxa de investimento alcançou 27,2% do PIB. A partir de 1974 teve início um processo de desaceleração econômica que culminou com a recessão de 1981. Entre 1967 e 1973, o Produto Interno Bruto cresceu a uma taxa de 11,3%, enquanto entre 1974 e 1981 essa taxa reduziu-se para 5,4%. A produção industrial sofreu uma queda mais acentuada na taxa de crescimento: cresceu 12,7% ao ano no primeiro período contra 5,4% entre 1974 e 1981.⁸ Estávamos assistindo a um segundo ciclo de expansão industrial no quadro do modelo exportador, que continuava a ter um elemento de substituição de importações, mas que era agora exportador de bens manufaturados.

Desde os anos 1950 a economia brasileira alcançara suficiente densidade industrial para passar a ser palco dos ciclos econômicos clássicos. A existência de uma completa indústria de bens de consumo, mas também de uma indústria de bens de capital e de insumos básicos, permitiu que os ciclos econômicos de sobre e subacumulação de capital se tornassem endógenos, ligados à dinâmica interna do sistema capitalista brasileiro. O ciclo econômico no Brasil deixava de ser mero reflexo dos ciclos das economias centrais, que se reproduziam aqui através da elevação

8 Agradeço a Geraldo Gardenalli pela colaboração no levantamento dos dados e pelas críticas e sugestões.

ou da queda dos preços dos produtos exportados (principalmente o café) e do valor das nossas exportações; deixava, portanto, de ser o ciclo primário-exportador, de caráter exógeno, e passava a ser resultado da dinâmica interna do sistema capitalista brasileiro. Mas, ao mesmo tempo, o ciclo econômico interno continuava a refletir os movimentos cíclicos do capitalismo internacional, com o qual a economia brasileira era naturalmente e cada vez mais solidária. A Tabela 1 apresenta a evolução do produto brasileiro no período analisado. Um problema preliminar em relação à crise iniciada em 1974 era saber se se tratava efetivamente de um fenômeno cíclico.

Tabela 1: Ciclos industriais de 1955 a 1981 (taxas anuais de crescimento %)

Períodos	PIB	Ind.	Agr.	Serviços
1955-1962	7,1	9,8	4,5	6,8
1963-1967	3,2	2,6	4,2	3,7
1968-1973	11,3	12,7	4,6	9,8
1974-1981	5,4	5,4	4,9	6,6

Fontes: Contas Nacionais, FGV e revista *Conjuntura Econômica*, vol. 35, maio de 1982, para o PIB de 1981.

Embora não haja dúvida quanto à importância de fatores exógenos na explicação dos ciclos econômicos, estes são causados por um processo de sobreacumulação na fase de expansão, seguido de uma drástica redução dos investimentos na desaceleração. Em geral ao ciclo econômico se soma o *ciclo financeiro*, que em toda parte é fruto da ação especulativa dos agentes financeiros, e que, nos países em desenvolvimento, é adicionalmente fruto da tendência cíclica e crônica à sobreapreciação da taxa de câmbio. Nesse ciclo, a taxa de câmbio se aprecia à medida que o país vai se endividando em moeda estrangeira, até o momento em que os credores externos perdem a confiança, suspendem a renovação dos créditos, e o país quebra. A crise de balanço de pagamentos só ocorreria em 1981, mas houve uma reversão do ciclo econômico em 1974. O primeiro choque do petróleo, em 1973, teve um papel nessa reversão, mas não houve crise externa. Pelo contrário, a partir daí o governo decidiu “crescer com poupança externa” — o que levaria a uma crise financeira mortal em 1981.

CONCENTRAÇÃO DA CLASSE MÉDIA PARA CIMA

Somente é possível compreender o “milagre econômico” de 1968-1973, e, mais genericamente, a alta taxa de desenvolvimento econômico alcançada até 1980 considerando-se a concentração de renda da classe média para cima que aconteceu nesse período. Uma característica central do desenvolvimento econômico ocorrido durante o regime militar foi o da compatibilização da concentração da renda com a existência de demanda para os bens relativamente de luxo que a indústria brasileira passara a produzir na década anterior, especialmente os automóveis. Em princípio, dado que o consumo é determinado, sobretudo, pelos salários, é necessário que seu aumento seja proporcional à taxa de produtividade para que a demanda seja sustentada. Isso não ocorreu nessa época (nos anos 1960 os salários cresceram claramente menos que a produtividade e ocorreu forte concentração da renda), mas o capitalismo sempre encontrou formas de contornar essa restrição. Na fase inicial do desenvolvimento, uma política planejada de produção de bens de capital e de bens intermediários que criam demandas cruzadas é a solução clássica. A política de exportações pode, durante algum tempo, obter esse resultado. Uma terceira forma é a de substituir aumento de salários pelo aumento de crédito, como vimos nos Estados Unidos no período que antecedeu a Crise Financeira Global de 2008. No Brasil, nos anos 1970, a forma encontrada para compatibilizar crescimento com salários crescendo menos que a produtividade foi incluir a classe média entre os beneficiados do desenvolvimento econômico.

Em 1966, diante da redução da produtividade do capital decorrente de investimentos intensivos que reduziam a relação capital-produto do país, e diante do baixo crescimento dos salários, em *Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina* Celso Furtado previu que o Brasil e, mais amplamente, a América Latina caminhavam para a estagnação. Ele se enganou. Pouco depois, desencadeava-se o “milagre econômico”. Como explicar o fato? Em 1970, a partir de uma sugestão que fizera Antonio Barros de Castro em conferência em São Paulo, eu publiquei o artigo “Dividir ou multiplicar: a distribuição de renda e a recuperação da economia brasileira”, que oferecia uma explicação para o problema: além do fato de que a economia brasileira estava se voltando para a exportação de manufaturados, estava havendo a concentração da renda da classe média para cima.⁹ Na mesma época, Maria da Conceição Tavares e José Serra (1971/1972) trabalhavam em um artigo, publicado no ano seguinte, “Más allá del estancamiento”, que oferecia explicação semelhante à minha. Conforme mostra a Tabela 2, retirada do meu artigo de 1970, a desigualdade econômica aumentara substancialmente nas cidades selecionadas entre o começo e o fim da década.

9 Este artigo foi publicado originalmente em *Visão*, em novembro de 1970. Desde a terceira edição de *Desenvolvimento e crise no Brasil* (1972) foi incorporado ao livro como uma de suas seções. Está também disponível em <www.bresserpereira.org.br>.

Tabela 2: Distribuição da renda segundo quintos da população — anos 1960 (% sobre totais)

Cidades		1° Quintil	5° Quintil
Recife	1960 Outubro	10,3	47,1
	1967 Março	3,2	56,4
Salvador	1962	5,6	50,5
	1967 Agosto	3,8	51,0
Fortaleza	1962 Abril	8,0	48,8
	1965 Julho	5,3	49,0
João Pessoa	1964 Novembro	5,6	50,8
	1967 Julho	2,8	54,1
São Luís	1963 Setembro	5,6	43,9
	1967 Fevereiro	4,6	52,4

Fonte: *Distribuição e Níveis da Renda Familiar no Nordeste Urbano*. Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, 1969, p. 22. Pesquisa realizada por BNB/ETENE — SUDENE.

Por outro lado, puxado pelo crescimento da economia, o salário médio estava crescendo fortemente (Tabela 3), enquanto o salário mínimo crescia lentamente. Assim, confirmava-se a hipótese inicial: o crescimento econômico acelerado ocorria através da concentração de renda da classe média para cima. O salário mínimo é uma indicação, ainda que imperfeita, da remuneração das camadas mais pobres da população. Segundo dados do Ministério do Trabalho, em São Paulo, a cidade mais rica do Brasil, cerca de 30% dos empregados recebiam salário mínimo. Já o salário médio é influenciado, de um lado, pelo salário mínimo, e de outro, pelos salários elevados, que são pagos aos operários especializados, aos mestres, aos técnicos, ao pessoal de escritório, aos engenheiros, às funções técnicas e burocráticas típicas da classe média, desde a baixa classe média até a alta classe média. Se o salário mínimo caía e, mesmo assim, o salário médio crescia, era óbvio que isso estava ocorrendo devido a uma redistribuição de renda em favor daqueles que recebem os maiores salários.

Tabela 3: Salário médio real no estado de São Paulo

Ano	Cr\$
1965	405,7
1967	466,0
1968	400,7
1969	471,0
1970	534,1

Fonte: IBGE. Observação: Dados referentes a março de cada ano, exceto 1970, em que o dado é de fevereiro.



MODELO TECNOBUROCRÁTICO-CAPITALISTA

Nos anos 1970, denominei o modelo desenvolvimentista exportador de bens manufaturados também de “modelo de subdesenvolvimento industrializado” para assinalar a concentração da renda da classe média para cima que o caracterizará. Dessa forma se mantinha no Brasil uma sociedade dual, formada por incluídos e excluídos do desenvolvimento capitalista, ao mesmo tempo em que se garantia demanda para a indústria produtora de bens de luxo através de um processo de concentração de renda que incluía a classe média profissional e a classe média burguesa — os donos de diplomas universitários e os empresários de pequenas e médias empresas.

O modelo de subdesenvolvimento industrializado e o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 constituem um todo único que, no plano de abstração em que estou trabalhando, exige uma análise integrada. Poderíamos também falar em “capitalismo de Estado”, mas essa denominação retiraria ao modelo sua especificidade. Tivemos, de fato, entre 1964 e 1984, uma sociedade tecnoburocrático-capitalista na qual o poder político ficou sob o comando tecnoburocrático do governo, e os grupos beneficiados foram, sobretudo, os empresários industriais. Mas as empresas multinacionais e os bancos internacionais também muito se beneficiaram, estes últimos na medida em que o país tentou crescer com poupança externa e acabou vítima da grande crise da dívida externa dos anos 1980.

O modelo exportador de bens manufaturados adotado a partir de 1967 foi resultado do Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 que reuniu a tecnoburocracia pública civil e militar e a burguesia industrial. No quadro dessa coalizão de classes, o Estado controlava diretamente uma substancial parcela da economia nacional por intermédio das empresas estatais; planejava os grandes investimentos na infraestrutura e na indústria de base; estabelecia, além da política fiscal e monetária, a política cambial e a salarial, controlando assim os principais preços macroeconômicos; e promovia uma política industrial que se confundia com a política macroeconômica, na medida em que o sistema de tarifas de importação e de subsídios à exportação equivaliam ao controle da taxa de câmbio com a neutralização da doença holandesa. O Estado e a empresa capitalista complementavam-se. O grande governo produzia energia elétrica, transportes, aço, petróleo e comunicações, e criava demanda para a indústria de bens de capital. Esta, como o restante da indústria de transformação, era privada, e seu setor estratégico era a indústria automobilística. Em alguns setores, especialmente na indústria petroquímica, a tríplice aliança entre a tecnoburocracia pública, os empresários industriais e as empresas multinacionais manifestaram-se de maneira

formal e foi objeto de tese de doutorado de Peter Evans (1979), um dos mais brilhantes sociólogos americanos.

ENDIVIDAMENTO EXTERNO

O acesso do Brasil e dos demais países latino-americanos ao crédito externo deveu-se ao aumento da liquidez internacional, mais precisamente ao aumento de eurodólares disponíveis para empréstimos externos depois que o choque do petróleo de 1973 produziu enormes saldos comerciais nos países produtores e exportadores de petróleo. Da nossa parte, a estratégia equivocada do governo era aumentar o mais possível a dívida externa bruta adotando como garantia reservas internacionais elevadas. Esperava, assim, evitar a crise financeira, mas em 1981 o Brasil entrou em uma crise financeira maior — a grande crise da dívida externa dos anos 1980.

Tabela 4: Transações correntes e dívida externa — 1971-1981 (anos selecionados, em milhões de dólares)

Ano	Transações Correntes	Dívida Externa
1971	-1.898	7.947
1973	-2.936	13.962
1976	6.784	30.970
1978	-13.407	50.143
1981	-9.113	71.878

Fontes: Banco Central e revista *Conjuntura Econômica*.

Uma consequência da reversão cíclica mundial de 1974 e da política de endividar-se para crescer foram as entradas de capital que apreciaram a taxa de câmbio e levaram a um explosivo processo de endividamento externo. A política de crescimento com poupança externa (cuja crítica está na “Breve teoria 6”) é uma política que leva o país, sucessivamente, ao aumento do consumo mais que o aumento do investimento, à fragilidade financeira internacional, e, afinal, à crise de balanço de pagamentos. O país, até o início dos anos 1970, inclusive no período do “milagre econômico”, crescera rapidamente recorrendo pouco à poupança externa. Quando, porém, passou a recorrer de maneira irresponsável à poupança externa (Tabela 4), a taxa de crescimento não aumentou, mas caiu: de 11,3% no período 1968-1973 para 5,4% ao ano no período 1974-1981, ao mesmo tempo em que a dívida externa mais que dobrou de 1976 para 1981. Esta tabela, porém, não contém todo o mal que representou esse recurso à poupança externa, porque foi a partir de 1982

que a economia brasileira entrou em completa estagnação, em consequência da crise financeira — da crise de balanço de pagamentos —, que foi a crise da dívida externa dos anos 1980.

O endividamento destinava-se a financiar déficits na conta-corrente, que, se esperava, aumentariam a taxa de acumulação de capital. Entretanto, embora não se importassem diretamente bens de consumo, esses déficits levaram também ao aumento dos níveis de consumo, na medida em que apreciavam a moeda nacional e implicavam aumento artificial dos salários. Ao acontecer, no final de 1973, a quadruplicação do preço do petróleo, seria natural a mudança da política de déficits em conta-corrente e de endividamento externo. Não foi, entretanto, o que ocorreu. A euforia do “milagre econômico” contagiou a política econômica brasileira. Quando, em 1974, o milagre já terminara, e o mundo se defrontava com as consequências do primeiro choque do petróleo (1973), o presidente que tomou posse, o general Geisel, declarou o Brasil uma “ilha de prosperidade”, ao mesmo tempo em que formulava em termos grandiosos o Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este plano promoveu o desenvolvimento da infraestrutura (por conta do Estado), da indústria de insumos básicos (por conta do Estado e de grandes empresas, inclusive estrangeiras no caso da petroquímica), e da indústria de bens de capital, por conta dos empresários nacionais. Para financiar esse plano, decidiu recorrer à poupança externa, e as empresas estatais receberam a incumbência de se endividar em dólares, ao mesmo tempo em que o governo passava a usar a contenção dos seus preços para controlar a inflação. Essa inaceitável contenção de preços será a origem da crise dessas empresas nas décadas seguintes. Não houve problema de clientelismo em relação a elas, beneficiadas pela política de insulamento burocrático. Pelo contrário, através do autofinanciamento, desde 1964 elas haviam autofinanciado seus grandes investimentos – particularmente a Eletrobrás e a Telebrás. Não obstante, devido à contenção de preços, ficaram vulneráveis e foram em boa parte privatizadas.

Em 1977, o endividamento externo já havia alcançado um nível tão elevado que tendia a transformar-se em bola de neve. Por outro lado, a partir de 1977, teve início uma dramática deterioração das relações de troca do Brasil, agravada em 1979, pelo segundo choque do petróleo. O índice de preço das exportações brasileiras em relação às importações caiu de 112,7 para 65,1 entre 1977 e 1981. Enquanto o Brasil se endividava irresponsavelmente, em 1979 o Tesouro americano, diante da estagflação (uma forma de inflação inercial) que ocorria então na economia americana, decidiu elevar dramaticamente a taxa de juros. Em consequência, a taxa de juros internacional subiu de forma explosiva. Como, de acordo com os contratos de endividamento, os pagamentos dos juros e das amortizações da dívida externa brasileira (não o total da dívida) estavam indexados à taxa de juros internacional (geralmente, à Libor), o valor desses pagamentos aumentou. Por outro lado, dado o contínuo crescimento da dívida externa do Brasil, a partir de 1980 e definitivamente a partir de 1981, os bancos credores deixaram de rolar a dívida brasileira. O país voltava, assim, a quebrar, como quebrara em 1930. Desencadeou-se a crise financeira mais grave por que passou

a economia brasileira em sua história. O país não enfrentava mais uma simples crise de liquidez, mas uma crise de solvência que teria consequências trágicas para a economia brasileira, não apenas em termos de crescimento — os anos 1980 serão anos de completa estagnação —, mas também de desencadeamento da alta inflação inercial que assombraria o país até 1994.

OS EQUÍVOCOS DE 1979-1980

No início de 1979, o quadro da economia brasileira já apresentava claros sinais de crise. A inflação acelerava-se perigosamente para 77% naquele ano; o endividamento externo começava a se tornar preocupante em face do novo choque do petróleo e da elevação das taxas de juros internacionais. O déficit público, que já alcançara 5,3% do PIB em 1978, aumentou para 8,1% em 1979.¹⁰ Finalmente, para fazer frente à inflação que voltava a aumentar, havia-se permitido que o cruzeiro se valorizasse, ao mesmo tempo em que se seguravam os preços cobrados pelas empresas estatais. Estas, que haviam se autofinanciado desde 1964 — o que permitirá grande expansão dos serviços de produção de energia e de comunicações —, viam-se agora deficitárias e obrigadas a se endividar em moeda estrangeira. Era o fim prematuro do grande arranque da economia brasileira iniciado em 1930 que se anunciava. Terminava, então, o Ciclo Nação e Desenvolvimento.

Na mudança do governo Geisel para o governo Figueiredo, Mario Henrique Simonsen deixou o Ministério da Fazenda (que ocupava desde 1974) e assumiu o Ministério do Planejamento. Para enfrentar a crise provocada pelo segundo choque do petróleo e pelo aumento dos juros internacionais, Simonsen se dispôs a (a) acelerar as minidesvalorizações; (b) reduzir as despesas de Estado e os subsídios; (c) unificar o orçamento fiscal e monetário; e a (d) desaquecer a economia para reduzir as importações e segurar a taxa de inflação. Diante dessa perspectiva adversa, os empresários apoiaram Antonio Delfim Netto, que entre 1967 e 1973 comandara a economia brasileira com grande competência, o que, afinal, levou Simonsen a renunciar. Delfim assumiu o Ministério do Planejamento em agosto de 1979 com plenos poderes, supondo que reeditaria o êxito de 1967. Para isso, formulou uma estratégia expansionista, a partir da premissa de que a inflação seria, sobretudo, uma inflação de custos. Se a economia se expandisse ao mesmo tempo em que o governo controlasse administrativamente os preços, as empresas seriam levadas a reduzir suas margens de lucro (lucro sobre a venda), reduzindo a pressão inflacionária, mas sua taxa de lucro (lucro sobre o capital) seria mantida, já que suas vendas estariam aumentando.

¹⁰ Cálculos de Doellinger (1982). Em 1980 essa porcentagem caiu para 7,3%.

A situação de 1979, entretanto, era diversa. Enquanto em 1967 o orçamento do Estado estava equilibrado e a dívida externa do país era reduzida, naquele momento estávamos em situação oposta. Por outro lado, em 1967 estávamos saindo naturalmente de uma crise cíclica, enquanto em 1979 estávamos nos aprofundando nessa crise. Os trabalhadores, em 1967, estavam neutralizados, facilitando a política de arrocho salarial, enquanto em 1979 eles realizavam grandes movimentos sindicais a partir de São Bernardo do Campo. Na verdade, o único ponto em comum das duas etapas era o componente de custos da inflação. Não é surpreendente, portanto, que a nova política não tenha alcançado o resultado esperado. Durante o segundo semestre de 1979 foram realizados vários reajustes de preços das empresas estatais (a chamada “inflação corretiva”), que pressionaram fortemente os preços para cima. Em dezembro de 1979, diante da sobreapreciação do cruzeiro, foi feita uma maxidesvalorização de 30% que causou graves prejuízos para as empresas estatais, e, devido ao forte componente inercial ou indexado da economia brasileira, teve forte efeito inflacionário, assim se autoanulando. Em seguida, o governo cometeu seu erro mais grave: prefixou as minidesvalorizações da taxa de câmbio em níveis inferiores ao da taxa de inflação esperada. Pretendia, com isso, reduzir e orientar as expectativas inflacionárias das empresas, que assim diminuiriam a taxa de crescimento de seus preços. Desse modo o governo adotava sua política de controle da inflação nas expectativas dos agentes, ignorando o conflito distributivo ou a necessidade de equilíbrio dos preços relativos.¹¹ Essa política parte do pressuposto neoclássico das “expectativas racionais” que então se tornara dominante nas universidades americanas — o pressuposto de que os agentes econômicos formam suas expectativas de forma racional a partir do seu conhecimento intuitivo da “boa” teoria econômica. O Brasil adotava, assim, uma política semelhante àquela que fora adotada um pouco antes na Argentina por Martínez de Hoz com resultados desastrosos, e que, aproximadamente ao mesmo tempo que no Brasil, foi também adotada no Chile, com resultados igualmente desastrosos, na medida em que os agentes econômicos ignoravam a “orientação cambial” que lhes era oferecida e continuavam a aumentar inercialmente seus preços para manter sua participação na renda. Em consequência, a moeda nacional se apreciava fortemente, causava forte aumento no déficit em conta-corrente e na dívida externa, e desse modo encaminhava o país para a crise de balanço de pagamentos.¹² Naturalmente essa política liberal também não funcionou no Brasil. Enquanto a inflação subia a quase 120%, as correções monetária e cambial ficavam em menos de 60%. Esta era uma violência à *lei do valor*, que também se aplica à taxa de câmbio,¹³ cujos efeitos foram imediatos. Com a valorização da taxa de câmbio, a taxa de juros real subiu, o câmbio negro de dólares reapareceu, os salários reais e o consumo interno aumentaram no curto prazo (enquanto

11 Em uma economia, os preços relativos estão em equilíbrio quando as taxas de lucro são razoavelmente iguais, quando, portanto, a lei fundamental dos mercados, a tendência à equalização da taxa de lucro, está ocorrendo.

12 Sobre essas equivocadas estratégias de estabilização o trabalho clássico foi o de Carlos Díaz-Alejandro (1981/1991).

13 O valor da taxa de câmbio corresponde ao custo mais a margem de lucro da empresa representativa nacional que utiliza tecnologia no estado da arte mundial, dividida por uma cesta de moedas.



1º DE MAIO DE 1980 NO ABC. DIRIGENTES DA GREVE PRESOS. OPOSIÇÃO REAFIRMA A DEFESA DA LIBERDADE SINDICAL. RICARDO ALVES.

FONTE: ACERVO IIEP - PRPJETO MEMÓRIA DA OSM - SP

o desestímulo aos investimentos não provocava a desaceleração da economia). Assim, em um quadro internacional em que a economia reclamava ajuste, a economia entrou em clima de euforia, o PIB cresceu nada menos que 8%, as importações cresceram desmesuradamente, o déficit da balança comercial elevou-se para 3,4 bilhões de dólares, o endividamento externo que estava em US\$ 50,143 em 1978 subiu para 71,878 bilhões de dólares em 1981 (Tabela 4). Naturalmente, o cruzeiro revalorizou-se, anulando a maxidesvalorização de 1979, da qual restou apenas seu efeito negativo: a forte aceleração da inflação para cerca de 100% ao ano, iniciando-se, assim, um período de alta inflação inercial que só terminaria em 1994, com o Plano Real.

Geralmente os historiadores da grande crise financeira da dívida externa identificam a quebra do México, em 1982, com o seu desencadeamento, mas no Brasil essa crise já começara no



segundo semestre de 1980. A política econômica equivocada do governo levou os banqueiros internacionais a interromper a renovação dos débitos brasileiros. Depois de uma série de viagens infrutíferas ao exterior, e dada a pressão cada vez maior dos banqueiros internacionais no sentido de uma política econômica mais austera, em novembro de 1980 o ministro Delfim Netto mudou de forma drástica a política econômica, realizando, com competência, o ajustamento necessário. O Brasil, agora parcialmente monitorado pelo FMI, iniciou uma política de ajuste fiscal e de elevação da taxa de juros, preparando-se, assim, para uma nova tentativa de desvalorização do cruzeiro que seria adotada no início de 1983. Não havia alternativa para o governo brasileiro. Apenas não fazia sentido o forte corte dos investimentos das empresas estatais que foi então posto em vigor, a partir da política contábil do FMI de considerar déficit público a variação das necessidades de financiamento das empresas estatais (sem, naturalmente, incluir na mesma categoria o déficit das empresas privadas). A política ortodoxa proposta pelo FMI só não foi inteiramente seguida porque nem a lei salarial de 1979 nem os subsídios às exportações e à agricultura foram eliminados.

A violenta contenção monetária e a dramática elevação nas taxas de juros paralisavam os investimentos. Em 1981, a desaceleração se transformou em recessão. Pela primeira vez, desde 1930, a taxa de crescimento do PIB foi negativa. Os níveis de emprego industrial caíram 10,3%. A produção industrial sofreu um decréscimo de 9,9%. Em contrapartida, a inflação caiu, mas moderadamente, reduzindo-se de 110% em 1980 para 95,1% em 1981. O objetivo fundamental da política recessiva não era reduzir a inflação, mas equilibrar a balança comercial e aplacar o sistema financeiro internacional.¹⁴ Esse resultado só foi alcançado em fevereiro de 1983, quando Delfim Netto decidiu realizar uma bem-sucedida desvalorização cambial — uma depreciação através da qual o ministro voltava à sua política desenvolvimentista depois de haver, a partir de novembro de 1980, corrigido o equívoco monetarista de 1979 —, mas a alta inflação inercial estava desencadeada. E a crise da dívida externa não estava resolvida. Ela seria resolvida somente dez anos mais tarde.

CRISE FINANCEIRA E ESTAGNAÇÃO

A partir de 1980, depois de cinquenta anos de extraordinário desenvolvimento, uma grave crise financeira o interrompeu e levou a economia brasileira a uma quase estagnação que dura até hoje, mas que, no entanto, não impedirá um significativo avanço político e social nos trinta anos seguintes. Encerrava-se então o Ciclo Nação e Desenvolvimento, que havia logrado completar

¹⁴ De fato, conforme observou Luiz Antonio de Oliveira Lima (1982, p. 151), “o combate à inflação não é uma prioridade do presente (1981) programa econômico governamental, sendo apenas uma cortina de fumaça para justificar um processo de redução da atividade econômica que viabilize uma melhoria, ainda que passageira e precária, das nossas contas externas”.

a Revolução Capitalista Brasileira, e começava o Ciclo Democracia e Justiça Social. A tomada de consciência da profundidade da crise financeira que se desencadeou então não foi imediata. Em 1985, com a retomada das exportações proporcionada pela bem-sucedida desvalorização cambial de dois anos antes, o bom crescimento do PIB e a transição democrática deixaram todos otimistas. Um otimismo que é reforçado no livro de Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza (1985), *A economia brasileira em marcha forçada* — um livro instigante que afirmava que os grandes investimentos na infraestrutura, na indústria de insumos básicos e na de bens de capital do II PND estavam finalmente dando seus frutos. Infelizmente, os dois economistas estavam enganados porque subestimaram a dimensão do desequilíbrio macroeconômico causado pela crise financeira da dívida externa, que obrigara o Estado brasileiro a socorrer as empresas e os bancos, e, assim, a mergulhar em grave crise fiscal. Na verdade, o crescimento satisfatório de 1984 decorreu da depreciação cambial de 1983; o de 1985 e 1986, da política fiscal expansiva praticada pelo novo governo democrático de forma irresponsável.

Eu me dei plenamente conta da gravidade da crise em 1987, quando fui ministro da Fazenda. Assumi o ministério logo após o colapso do Plano Cruzado e a moratória da dívida externa decidida por meu antecessor, Dílson Funaro, e procurei imediatamente dar aos brasileiros uma ideia mais clara da crise financeira (uma crise cambial ou de balanço de pagamentos) e da fiscal em que o país estava imerso. E talvez eu tenha contribuído para que a sociedade brasileira começasse a tomar consciência da gravidade da situação. Pus em prática um plano de emergência para controlar a alta inflação inercial, que ficou chamado de Plano Bresser, defini como prioridade o ajuste fiscal, e busquei uma solução geral para a reestruturação da dívida dos países altamente endividados.¹⁵ Em dezembro desse mesmo ano, vendo que não tinha apoio do presidente Sarney para realizar o necessário ajuste fiscal, e que a economia brasileira caminhava para o descontrole e a hiperinflação, pedi demissão.¹⁶ Dois anos depois, quando o presidente Sarney transmitiu o governo ao presidente Fernando Collor de Mello, a alta inflação inercial se transformava em hiperinflação. No mês de fevereiro de 1990, a taxa de inflação mensal alcançou 82% — bem mais que o mínimo considerado convencionalmente necessário para que se configure a hiperinflação. Em minha última semana no ministério, lembro-me de ter feito uma conferência em São Paulo na qual alertava a sociedade brasileira de forma dramática para a gravidade da crise macroeconômica. Meu diagnóstico apareceu de forma completa no artigo que apresentei de 1989, “A macroeconomia perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil”. Em 1992 Celso Furtado publicou um livro com um título sugestivo, *Brasil: a construção interrompida*.

15 Na qualidade de ministro da Fazenda, entre maio e dezembro de 1987, fiz o diagnóstico da crise e apresentei as diretrizes para sua solução no Plano de Controle Macroeconômico (Ministério da Fazenda, julho de 1987), formulei e introduzi o Plano Bresser, e comandeí uma proposta de reestruturação da dívida externa de todos os países endividados com base na securitização de seus débitos com um desconto — uma proposta que foi recusada pelo secretário do Tesouro, James Baker, mas adotada, dezoito meses depois, pelo secretário Nicholas Brady, e que, afinal, ficou chamada de Plano Brady.

16 Devo, entretanto, reconhecer que o presidente Sarney sempre me deu apoio quando se tratou da crise financeira da dívida externa.

A estagnação da renda *per capita* dos anos 1980 foi essencialmente produto da grande crise cambial ou de balanço de pagamentos que foi então chamada de “crise da dívida externa” — uma crise que se desencadeou a partir da mudança radical de política econômica dos Estados Unidos, sob o comando presidente Ronald Reagan e do presidente do banco central americano, Paul Volcker. Nos anos 1970, os Estados Unidos viveram um período de crise econômica, caracterizada pela queda das taxas de lucro, pela diminuição do crescimento, por uma contínua depreciação do dólar, e pelo aumento da inflação — pela estagflação, portanto. E também um período de perda de hegemonia causada pela crise econômica e pela derrota na Guerra do Vietnã. Diante da crise americana, Volcker adotou uma política que surpreendeu todos, e foi bem-sucedida em seu país. Fez um forte aperto monetário que elevou brutalmente a taxa de juros, apreciou o dólar, e levou o país a um grande déficit em conta-corrente — déficit, entretanto, em dólares, na sua própria moeda, e que, portanto, não implicava os riscos e males que os déficits em conta-corrente causam nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o Tesouro realizou uma política de expansão fiscal e aumentou fortemente o déficit público. Dessa forma, como observou Maria da Conceição Tavares (1985, pp. 40-41),

Reagan resolveu fazer uma coisa que nunca se viu, que é uma política keynesiana bastarda, de cabeça para baixo, combinada com uma política monetária dura. Redistribuir a renda em favor dos mais ricos, aumentar o déficit fiscal e subir a taxa de juros é uma política explosiva. No entanto, teve como resultado a recuperação americana... Em suma, desde 1979, a partir desta movida de Volcker, confirmada pela política de Reagan, os Estados Unidos declararam que o dólar era a moeda soberana, era o padrão internacional e que a hegemonia do dólar ia ser restaurada. Com isso mergulharam a economia mundial numa recessão que durou três anos.

A crise durou três anos para os países ricos. Para os países em desenvolvimento, altamente endividados em moeda estrangeira, a política econômica americana provocou uma crise financeira de grande proporção e manteve o país estagnado por dez anos. Nos países ricos, que têm moeda reserva e se endividam em sua própria moeda, as crises financeiras são geralmente crises bancárias; nos países em desenvolvimento, que se endividam em moeda estrangeira, que não podem emitir, a crise financeira é em princípio uma crise cambial ou de balanço de pagamentos. Essa crise terrível foi consequência de o Brasil ter acreditado na política de crescimento com poupança externa, que os mercados financeiros e os economistas ortodoxos recomendavam (devíamos crescer com “poupança externa”) e os economistas estruturalistas aceitavam, para resolver o problema da restrição externa, em vez de buscarem ajustar a taxa de câmbio ao nível correto. Mas, dada a absoluta hegemonia ideológica neoliberal nos anos 1990, o caráter financeiro da crise foi minimizado, deu-se importância à crise econômica e esta foi atribuída à “excessiva intervenção do Estado na economia”, especificamente à estratégia de industrialização



substitutiva de importações, embora o Brasil já estivesse desde 1967 engajado com êxito na estratégia de industrialização via exportações de manufaturados.

A Crise Financeira dos Anos 1980, que por sua dimensão merece ser denominada com letras maiúsculas, começou em 1979, quando o governo dos Estados Unidos, diante da estagflação e do segundo choque do petróleo, decidiu aumentar brutalmente os juros dos títulos do Tesouro. Já discuti no capítulo 14 esse fato e os erros que cometemos então, reproduzindo os erros monetaristas e liberais que Martinez de Hoz havia cometido na Argentina. Em 1981, quando o sistema financeiro internacional suspendeu a rolagem da dívida externa brasileira, e a crise se desencadeou com toda a força, o Brasil tinha duas alternativas: declarar moratória completa ou declarar “moratória branca” (não agressiva) do principal e continuar a pagar os juros e os dividendos enquanto negociava com o FMI e os principais credores. A segunda alternativa foi escolhida pelo governo brasileiro e, em janeiro de 1983, o Brasil assinou sua carta de intenções para com o FMI. Nessa carta, o Brasil comprometeu-se a ter um superávit comercial de US\$ 6 bilhões, um corte de 50% no déficit do setor público e uma taxa de inflação de 90%. De acordo com as estimativas do FMI, esse processo de ajustamento representaria uma taxa negativa de crescimento no PIB brasileiro de 3,5% em 1983.

Em fevereiro de 1983, o país foi surpreendido com uma maxidesvalorização da moeda de 30%, provocando indignação em toda a sociedade, mas era uma medida necessária, que derivava do acordo com o FMI, e que afinal se revelou bem-sucedida em produzir, a partir de então, grandes superávits comerciais. Em abril estava claro que os US\$ 6 bilhões de superávit comercial seriam alcançados graças a essa desvalorização e a uma forte recessão, que reduziu as importações, mas o alvo programado para o déficit público era inatingível. O custo da maxidesvalorização e de outras medidas de “inflação corretiva” tiveram como resultado o aumento do patamar de inflação, de 100% no início do ano para aproximadamente 180% em 1984. Era a inflação inercial que ganhava corpo — uma inflação decorrente da indexação formal e informal da economia. Uma inflação que não podia ser explicada nem pelas teorias monetaristas, nem pelas keynesianas, nem pelas teorias estruturalistas, mas pela teoria da inflação inercial que discuti no capítulo anterior. Uma inflação que era formal e informalmente indexada, e, por isso, rígida para baixa.

No início de 1983, dada a suspensão da rolagem da dívida brasileira desde 1981, a falta de dólares era dramática. Em consequência, e desde que não se optou pela moratória dos juros, um novo acordo com o FMI, implicando novas medidas de austeridade, tornou-se necessário. Os fatos de que a recessão já era violenta, que o desemprego e as falências cresciam, que as importações caíam e que o alvo de um superávit comercial de US\$ 6 bilhões estava sendo alcançado não impressionaram o FMI. Várias medidas foram postas em prática em junho e julho de 1983. A mais relevante delas foi cortar os salários reais — política que não era adotada desde

1974. A decisão foi de indexar os salários a 80% do INPC durante os dois anos seguintes. Essa medida representou um corte de cerca de 30% nos salários reais em dois anos. As medidas de ajustamento tomadas pelo governo para compensar a experiência desastrosa de populismo econômico, de que ele próprio fora responsável no biênio 1979-1980, aprofundavam a crise política. A transição democrática tornava-se cada vez mais inevitável e era preciso pensar em alternativas de política econômica e social.

A crise que a economia brasileira enfrentou nos anos 1980 foi a mais grave crise da história de seu desenvolvimento capitalista. De fato, salvo pequenas flutuações, a economia do país não havia parado de crescer desde o século XIX, aproximadamente os anos 1840, quando se extinguiu o acordo comercial de caráter colonialista firmado com a Inglaterra no momento da independência, e quando o desenvolvimento da cultura do café permitiu a superação de uma conjuntura de baixo crescimento vigente desde meados do século anterior, devido ao esgotamento do ciclo do ouro. Foram cento e cinquenta anos de extraordinário crescimento. De acordo com estudo de Angus Maddison (1988), o Brasil foi o país que apresentou maiores taxas de crescimento do PIB entre 1870 e 1980, em comparação com um número selecionado de países, entre os quais os Estados Unidos, o Japão e a União Soviética. A partir de 1981, porém, a economia brasileira entrou em um longo período de estagnação que durou toda a década. A renda por habitante, que nos oito anos anteriores (1973-1980) crescera 52,7%, entra em estagnação total nos anos 1980.

Essa dramática redução da taxa de crescimento estava diretamente relacionada com a queda na taxa de investimento do país. Esta, que havia sido girado entre 23% e 25% na segunda metade dos anos 1970, baixou a partir de 1983 e chegou a 18% do PIB em 1985.¹⁷ Estávamos, na verdade, diante de uma crise estrutural, cujos sintomas básicos eram a estagnação da renda por habitante e a drástica redução da capacidade de investir e poupar do país. O fato de as transferências recebidas pelo país terem se tornado positivas, o que significava que começávamos a pagar a dívida externa, pesou nessa redução.

É preciso, porém, introduzir o terceiro sintoma da crise econômica brasileira dos anos 1980: a taxa de inflação. Nos anos 1970, o crescimento fora possível com uma taxa de inflação média (IGP) de 32,6% ao ano — uma taxa moderada, portanto. Já em 1980 a inflação sobe para cerca de 100%; em 1983 para a casa dos 200%, e finalmente, depois do interregno do Cruzado, vai a quase 400% em 1987. Em 1988 já estava próxima de 1000%. No final do governo Sarney, no mês de março de 1990, quando assume o presidente Fernando Collor, a inflação alcança 72% no mês de fevereiro, configurando-se a hiperinflação.

Ora, com taxas de inflação dessa ordem era inviável pensar em crescimento econômico. Não era mais a diminuição da relação produto-capital ou a deterioração dos termos de troca que impediam o desenvolvimento econômico, mas a desorganização econômica que a alta inflação produzia, não obstante a indexação formal e informal que pretendia neutralizar os efeitos desestruturadores da inflação, mas que, afinal, era sua causa inercial. Assim, após o fracasso do Plano Cruzado, tínhamos três grandes sintomas básicos da grande crise que o Brasil enfrentava: estagnação sem precedente da renda por habitante, redução de aproximadamente seis pontos percentuais na taxa de investimento, e taxas de inflação de mais de 10% ao mês.

CONCLUSÃO

A crise econômica que enfraqueceu os militares e abriu espaço para a transição democrática não foi, portanto, uma crise do modelo de substituição de importações, mas uma crise financeira causada pelo equívoco que é a política de crescimento com poupança externa que os militares adotaram a partir de 1974 com o objetivo de sustentar as elevadas taxas de crescimento econômico em um momento em que, devido ao primeiro choque do petróleo, todo o mundo estava comprometido com necessário ajustamento macroeconômico. O presidente Geisel afirmou que o Brasil era “uma ilha de prosperidade” e embarcou no II Plano Nacional de Desenvolvimento contando para isto com o endividamento externo. Ao mesmo tempo, adotava outra política equivocada – a de controlar a inflação segurando os preços das empresas estatais. Dessa forma, enfraqueceu essas empresas, que haviam sido fundamentais para o alto crescimento do início da década, e criou um débito em termos de inflação represada que foi pago nos anos 1980, quando a alta inflação inercial disparou.

O modelo de crescimento do regime militar foi correto. Foi o modelo de exportação de manufaturados, que não estava esgotado em 1980, mas que foi abandonado no início dos anos 1990, quando a abertura comercial e financeira produziu uma sobreapreciação cambial crônica da moeda nacional que, a partir de então, levou o país à desindustrialização e ao baixo crescimento.

O regime militar terminou no final de 1984, depois de um longo processo de transição conservadora iniciado em 1977, quando a burguesia brasileira que, desde 1964, temerosa de uma ameaça de comunismo que não existia, estava fechada com os militares, começa a romper essa aliança – o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964. O gatilho que deu início à transição democrática foi o Pacote de Abril – um conjunto de medidas violentamente autoritárias que o presidente Ernesto Geisel adota de forma surpreendente – ele que era tido como líder da ala “branda” dos militares brasileiros, e que, nessa qualidade, iniciara no ano de sua posse (1974) a “política de distensão” reagindo às demandas da sociedade. A luta armada de 1969-71 não alcançou qualquer resultado, mas a demanda do povo



por democracia e direitos humanos era forte, e tinha paladinos do porte de Dom Paulo Arns. Diante do Pacote de Abril de 1977, a indignação foi geral e, afinal, a unidade das classes dirigentes quebrou-se, os empresários e a classe média começaram a se associar ao povo, formando-se um grande pacto democrático-popular. Tinha início, então, a transição para a democracia, que se concluiria no início de 1985. Naquele momento o capitalismo brasileiro estava consolidado, a nação já contava com uma grande classe capitalista, uma grande classe média e uma grande classe trabalhadora, e, por isso, a democracia que então surgia – e que agora completa 30 anos – também estava consolidada. Enquanto a “democracia” da República Velha era uma fraude, e a democracia de 1946, instável, sempre ameaçada, a democracia de 1985 é forte; está muito longe do que cada um de nós deseja como regime político, mas é o melhor que soubemos até agora construir.

Terá sido o autoritarismo militar instrumental para a democracia como o autoritarismo varguista o foi? Não creio. Nos anos 1930 não havia possibilidade de comandar a revolução nacional e industrial nos quadros da democracia. A apropriação do excedente econômico ainda dependia muito do Estado, e a sociedade brasileira era oligárquica; não estava preparada para fazer os compromissos necessários para que haja uma democracia. Isto já não era mais verdade em 1964, e o Brasil poderia ter completado sua revolução capitalista no quadro da democracia. Mas os temores das elites brasileiras e o forte apoio dos Estados Unidos ao golpe militar não permitiu que isto acontecesse. Foi durante o regime militar que a revolução nacional e industrial brasileira terminou, e o Brasil se tornou maduro para uma democracia consolidada.¹⁸

Em excelente artigo na *Folha* (23.3.2014), Marcelo Ridenti diz que houve no Brasil uma modernização conservadora que o “milagre econômico” consolidou. É verdade. Mas em que país houve uma modernização progressista? A modernidade é uma bela palavra, é um eufemismo de capitalismo. Para que o capitalismo se torne progressista, é preciso que ele deixe de ser um capitalismo liberal para se tornar desenvolvimentista e social. E esta opção está aberta para o Brasil, inclusive porque a Constituição de 1988 é uma constituição desenvolvimentista e social.

REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela (1981) *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, New York: Pergamon Press.

BRESSER-Pereira, Luiz Carlos (1970) “Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira”, *Visão*, 21 de novembro 1970. Disponível em

18 Sobre a relação entre a revolução capitalista em cada país e a consolidação democrática ver Bresser-Pereira (2011)

www.bresserpereira.org.br. Republicado em Bresser-Pereira desde a terceira edição de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1972), inclusive na quinta edição, São Paulo: Editora 34, 2003: 168-178.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1989 [1992]) "A macroeconomia perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil", in BRESSER-PEREIRA, L.C. (1992): 71-100.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Nobel.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2011) "Transição, consolidação democrática e revolução capitalista", *Dados Revista de Ciências Sociais*, 54 (2): 223-258.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2014) *A Construção Política do Brasil*, São Paulo: Editora 34, em processo de publicação.

CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de (1985) *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

DIAZ-Alejandro, Carlos (1981 [1991]) "Planos de estabilização no Cone Sul", in BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, org. (1991): 75-106.

EVANS, Peter (1979) *Dependent Development: the Alliance of Multinational, Local and State Capital in Brazil*, Princeton: Princeton University Press.

FURTADO, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

FURTADO, Celso (1992) *Brasil: a Construção Interrompida*, São Paulo: Editora Paz e Terra.

GUERREIRO Ramos, Alberto (1955) "A ideologia da 'jeunesse dorée'". *Cadernos do Nosso Tempo*, nº.4, abril-agosto 1955: 101-112. Disponível em www.bresserpereira.org.br.

LIMA, Luiz Antonio de Oliveira (1982) "A Atual Política Econômica e os Descaminhos do Monetarismo", em *Revista de Economia Política*, vol. 2, n.º 1, janeiro-março.

MADDISON, Angus (1988). "O Brasil tem o crescimento mais rápido do PIB desde 1870", *Folha de S. Paulo*, 27 de outubro de 1988.



Ministério da Fazenda (1987) *Plano de Controle Macroeconômico*, Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho de 1987.

Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1967 - *Diretrizes do Governo - Programa Estratégico de Desenvolvimento*, julho.

RANGEL, Ignácio M. (1963) *A Inflação Brasileira*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

RIDENTI, Marcelo (2014) "O golpe de 1964, aqui e agora", *Folha de S.Paulo*, 23.3.2014.

TAVARES, Maria da Conceição (1963 [1972]) "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". In TAVARES, M.C. (1972) *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro: Zahar Editores. Publicação original em espanhol, 1963.

TAVARES, Maria da Conceição (1985) "A retomada da hegemonia norte-americana e seu impacto sobre a América Latina", in LAFER, Celso et.al. (1985) *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TAVARES, Maria da Conceição e SERRA, José (1971[1972]) "Além da estagnação", in TAVARES, Maria da Conceição (1972) *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro: Editora Zahar. Edição original em espanhol, 1971.

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas onde ensina economia, teoria política e teoria social. É presidente do Centro de Economia Política e editor da Revista de Economia Política desde 1981. Escreve coluna quinzenal da Folha de S. Paulo. Em 2010 recebeu o título de Doutor Honoris Causa pela Universidade de Buenos Aires. Foi ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado, e da Ciência e Tecnologia. A maior parte de seus trabalhos está disponível no website que mantém desde 1996, www.bresserpereira.org.br. Alguns de seus livros: Desenvolvimento e Crise no Brasil (1968/2003), A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia (1980), Inflação e Recessão, com Yoshiaki Nakano (1984), Lucro, Acumulação e Crise (1986), A Crise do Estado (1992), Economic Reforms in New Democracies, com Adam Przeworski e José María Maravall (1993), Reforma do Estado para a Cidadania (1998), Democracy and Public Management Reform (2004), e Mondialisation et Compétition (2009) publicado também em português, inglês e espanhol.

RESUMO: O regime militar de 1964 nasceu de crise financeira e de crise política, e terminou igualmente com crise financeira e política, depois de haver, nesse ínterim, alcançado altas taxas de crescimento acompanhadas de forte concentração da renda. Nesse período houve a consolidação do capitalismo brasileiro, o que abriu espaço para o surgimento, a partir de 1985, de uma democracia consolidada. Isto, entretanto, não significa que o autoritarismo tenha sido instrumental para a democracia. O Brasil já tinha, em 1964, uma sociedade suficientemente desenvolvida para que a continuação do desenvolvimento econômico ocorresse no quadro da democracia. O ajustamento econômico aconteceu nos três anos do governo Castelo Branco. A retomada do crescimento começou em 1967, quando o governo militar adotou uma estratégia desenvolvimentista semelhante àquela por Getúlio Vargas para desencadear a revolução industrial brasileira. Através desse novo modelo de crescimento baseado na concentração de renda da classe média para cima, criava-se mercado para a indústria de bens de luxo, principalmente para os automóveis. Ao mesmo tempo, o país colocava em segundo plano o modelo de substituição de importações e tinha início uma política de exportação de manufaturados altamente bem-sucedida. Essa política neutralizou a doença holandesa (uma sobreapreciação permanente da taxa de câmbio que impede a industrialização de um país) e permitiu que as melhores empresas industriais brasileiras tornassem-se competitivas no plano internacional. Entre 1965 e 1985 a participação dos manufaturados na exportação total cresceu de 6 para 60%. Entretanto, o governo ignorou o choque do petróleo de 1973, e resolveu crescer com poupança externa. O resultado é a crise financeira da dívida externa, que se desencadeou em 1979. Não obstante o caráter financeiro da crise e de ter sido ela a causa da alta inflação e da estagnação dos anos 1980, o neoliberalismo triunfante nos Estados Unidos logrará convencer os brasileiros que a crise fora causada pelo esgotamento do modelo de substituição de importações – uma estratégia de industrialização que já se esgotara 20 anos antes. Esta crise facilitará a vitória da grande coalizão de classes democrático-popular que, em 1985, estabelece a democracia no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: industrialização, exportação de manufaturados, capitalismo, democracia, crise financeira

ABSTRACT: The 1964 dictatorial regimen was born as a result of the financial and political crises and it ended just as equally with a crisis in finances and politics, after having, in the meantime, reached high levels of growth accompanied by a strong income concentration. At this period the brazilian capitalism was consolidated which opened up space to the emergence, beginning at 1985, of a consolidated democracy. However, this does not mean that authoritarianism served as an instrument for democracy. In 1964, Brazil already had a society sufficiently developed so that the economic growth could happen in a democratic context. The economic adjustment happened in the three years period of the Castelo Branco government. The resumption of the growth happened in 1967, when the military government set a developmentalist strategy, similar to the one Getúlio



Vargas used to unleash the Brazilian industrial revolution. Through this new model of growth based upon the income concentration in the middle classes and the ones above them, they created a market for luxury goods, mainly automobiles. At the same time, the country puts aside a second plan, a model of importation substitution and this was the beginning of a highly successful policy of exportation of manufactured goods. This policy neutralizes the Dutch disease (a permanent over appreciation of the exchange rate which impedes the industrialization of a country) and allows that the best industrial companies become competitive in an international field. Between 1965 and 1985 the participation of manufactured in the total of exported goods increases from 6% to 60%. However the government ignores the oil shock in 1973, and decides to grow in the external savings account. That resulted in a financial crisis of the external debt in 1979. Nevertheless, the financial kind of the crisis and the fact that it caused an increase in the inflation rate, and a stagnation in 1980, the triumphant neoliberalism of the United States will manage to convince that the crisis was caused by the exhaustion of the model of importation substitution – an industrialization strategy that had exhausted 20 years before. This crisis will facilitate the victory of the great coalition of popular-democratic classes that establishes democracy in Brazil in 1985.

KEYWORDS: industrialization, exportation of manufactured, capitalism, democracy, financial crisis.