

CAPÍTULO 5

A CRISE DOS ANOS 1960

Até o começo dos anos 1960, pouca gente pensaria em termos de crise. Falava-se nas grandes transformações econômicas, sociais e políticas pelas quais o país estava passando, na revolução industrial e nacional. Sem dúvida, problemas surgiam no processo de desenvolvimento, mas a abordagem que dominava o Brasil era positiva. Desde o fim da Segunda Guerra o país era dominado por um sentimento de otimismo, que, nos últimos anos da década de 1950, se transformara em euforia. O Brasil não era apenas “o país do futuro”, estava se transformando rapidamente nesse país.

A partir de 1961, porém, a situação mudou. O sentimento de otimismo foi dando lugar ao de dúvida e depois ao de decidido pessimismo. O país foi pouco a pouco entrando em uma conjuntura de crise, em que as dificuldades emergentes superavam as soluções encontradas. A crise assumiu fundamentalmente um caráter econômico e político. Poderíamos falar também em uma crise cultural e mesmo em uma crise social. Mas neste capítulo, vou me ater àqueles dois aspectos da crise.

A CRISE ECONÔMICA E SUAS CAUSAS

Em seu aspecto econômico, a crise era facilmente discernível. A taxa de desenvolvimento da renda *per capita* que, até 1961, costumava girar em torno de 3%, tornou-se negativa em 1964, apresentando uma redução de 6,1%. A este dado, corresponde um decréscimo da renda global de 3%. O principal fator que explica esse fenômeno foi a redução de 4,5% que sofreu a produção rural, mas também a produção industrial sofreu uma queda, de 0,4%. Este fato é especialmente grave quando nos lembramos que o Brasil no pós-guerra foi o país da América Latina cuja produção industrial mais cresceu. No período 1945-1950 a 1956-1961, o ritmo médio de aumento da produção manufatureira atingiu a elevadíssima taxa de 9,4%.

Pela primeira vez na história do Brasil, passamos a ter um problema sério de desemprego industrial. Desemprego disfarçado, subemprego, pessoal trabalhando nos campos e mesmo nas cidades em serviços marginais em que a

produtividade marginal do seu trabalho é zero sempre houve no Brasil. Este, aliás, é um mal geral dos países subdesenvolvidos. Mas, desemprego aberto de pessoal que já se havia integrado na economia industrial do país, este nunca tivemos em escala considerável. Passamos a tê-lo no começo de 1965. Segundo cálculos realizados depois de cuidadosa pesquisa efetuada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o desemprego na cidade de São Paulo em junho de 1965 subiu a mais de 13% da força de trabalho industrial.¹

E não é preciso salientar que esse tipo de desemprego é mais grave do que o desemprego disfarçado. Enquanto neste último caso temos um problema já inserido e habitual à economia subdesenvolvida, que pode inclusive transformar-se em um fator positivo de desenvolvimento, na medida em que a faixa de desemprego disfarçado se transforma em uma reserva de mão-de-obra que possibilita a industrialização do país sem que a produção agrícola seja prejudicada, o desemprego industrial aberto representa um rude golpe na economia. Além de seus aspectos sociais danosos, vemos subitamente toda uma faixa da população, que participava ativamente do mercado como consumidora, ser obrigada a reduzir drasticamente suas compras. Tem início imediatamente um processo de causação circular, em que a situação só tende a agravar-se.

O desemprego foi a evidência mais palpável da crise econômica. Mas muitos outros fatores a denunciaram. Os empresários, sentindo a debilidade do mercado, suspenderam seus investimentos, tornando ainda mais agudo o problema. O mesmo fizeram os investimentos estrangeiros. Os industriais operando em quase todos os setores apresentaram relatórios e entrevistas as mais pessimistas. Recomendaram, inclusive, com urgência, que se modificasse a legislação trabalhista, tornando possível a redução de horas de trabalho, para que não fossem obrigados a despedir operários qualificados. E não é preciso salientar o quanto custa formar um operário especializado e o quanto eles eram procurados pela indústria até bem pouco tempo antes.

Quais as causas da crise? Seria ingênuo pensar que a crise que começou em 1961 tivesse apenas causas recentes, ou pior ainda, que sua origem estava unicamente no governo Castelo Branco. Examinarei inicialmente as causas, a médio prazo, da crise econômica. Duas causas, que chamarei de personalistas, são geralmente apontadas: o caráter inflacionário do governo Kubitschek; a insegurança política e incapacidade administrativa que pre-

¹ Departamento de Documentação, Estatística e Cadastro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, dados publicados no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 1/2/1966.

valeceram durante o governo Goulart. Não há dúvida, portanto, que, em parte, a crise teve origem nesse período. Entretanto, se as causas da crise de 1962-1964 estivessem apenas no governo Kubitschek e no governo Goulart, assim que este foi derrubado ou pouco depois, deveria ter se manifestado um processo de recuperação. Não foi o que ocorreu. É verdade que chegou a se esboçar uma reação, mas foi débil. Em seguida, retomou-se o processo da crise, que, no primeiro semestre de 1965, tomou tons dramáticos, perdendo sua intensidade no semestre seguinte. O que significa isso? Que as causas personalistas em pauta, embora nos ajudem a compreender o problema, estão longe de explicá-lo plenamente. Como veremos em seguida, é nas causas de caráter estrutural que está o fulcro da crise.

Temos três causas estruturais, ou seja, que dizem respeito à estrutura econômica do país, as quais, a médio prazo, explicam basicamente a crise econômica daquele período: a diminuição das oportunidades de investimento, a limitação à capacidade de exportar (e, portanto, de importar), e a inflação aberta.

A diminuição das oportunidades de investimento constituiu a causa estrutural a médio prazo mais importante. Na medida em que não há perspectivas de altos lucros e amplas possibilidades de expansão, não haverá investimentos privados. Tanto os investimentos nacionais quanto os estrangeiros deixarão de investir ou reduzirão drasticamente suas inversões. E não há desenvolvimento sem investimento. No Brasil, a partir de 1962, começou a se verificar claramente uma diminuição das oportunidades de investimento. Esse fato pode ser verificado através dos dados do Quadro 5, no qual vemos que a formação bruta de capital (investimentos brutos), particularmente a do setor privado, cai substancialmente.

Quadro 5
Formação bruta de capital: 1959-1966

	1959	1966
Formação bruta de capital/PIB	15,9	12,8
Formação de capital gov./PIB	4,7	5,0
Formação de capital setor privado/PIB	11,2	7,8

Fontes: Computados de dados do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas por Baer e Maneschi (1969: 74).

Existiram três razões que contribuíram diretamente para que tal diminuição ocorresse: a redução das possibilidades de substituição de importações, a falta de mercados e a capacidade ociosa. A primeira razão foi prova-

velmente o fato mais grave surgido nos últimos anos para o desenvolvimento industrial brasileiro. Este se fez, desde seus primórdios até o fim dos anos 1950, basicamente através da substituição de importações. As novas empresas industriais já iniciavam suas atividades com um mercado cativo: aquele que fora aberto pelas importações de artigos manufaturados similares, importações essas agora não mais possíveis devido às barreiras alfandegárias e/ou cambiais contra elas levantadas. Depois de instalada no país, e depois de abastecido o mercado tradicional, só então a empresa procurava expandir o mercado interno, atingindo setores que antes não eram alcançados pelos produtos importados. Foi esse processo de substituição de importações, aliás, que permitiu que o país continuasse a se desenvolver, mesmo sem conseguir ampliar proporcionalmente suas exportações. Mas então, começou a ocorrer uma redução nas possibilidades de substituição de importações, conforme Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado observaram tão logo o fenômeno começou a se verificar.² Alguns anos antes, era relativamente fácil iniciar uma nova empresa industrial no Brasil. Bastava tomar algum produto manufaturado que vinha sendo importado, adquirir o *know how* a seu respeito, simplesmente copiando-o ou pagando *royalties*, obter o capital inicial e o financiamento necessário, e iniciar a empresa. A partir do início dos anos 1960, a situação mudou. Continuávamos a importar uma grande gama de mercadorias. Portanto, teoricamente, o processo de substituição de importações continuava viável. Na prática, porém, a realidade era outra. Se examinássemos a pauta de importações do Brasil, verificaríamos que as mercadorias que continuamos a importar dificilmente poderiam ser produzidas economicamente no Brasil, ou então — e este era o problema principal — exigiam investimentos grandes, que nem mesmo os grandes empresários nacionais estavam em condições de financiar.

Com a queda dos investimentos e a desaceleração da economia, caíram os salários reais, agravando-se o problema da falta de demanda para as empresas. A diminuição dos salários começou a ocorrer antes da crise se manifestar, a partir, aproximadamente, de 1958. Enquanto o produto *per capita* continuava a crescer, os salários reais caíam. Resultava daí uma distribuição de renda menos favorável para a classe consumidora, enquanto aumentava a produção e, especialmente, a capacidade de produção. Entre 1958 e 1966, o salário mínimo real caiu 38%. O Quadro 6 apresenta o salário mínimo real deflacionado pelo custo de vida. A queda ocorrida de 1961 para 1962 é brutal e coincide exatamente com o ano em que o ritmo de desenvolvimento eco-

² Tavares, 1963; Furtado, 1964.

nômico do país começou a reduzir-se. É improvável que esta coincidência tenha sido fortuita. O Brasil, apesar da grande intervenção do Estado na economia, é basicamente um país capitalista. O fator dinâmico de seu desenvolvimento, portanto, é a procura e não a oferta. E, depois que cai o consumo, o investimento pode ser realizado ainda durante algum tempo, mas, caso, porém, a queda do consumo persista, ocasionada, como aconteceu no Brasil, por uma redução dos salários reais, os investimentos terão também necessariamente que se reduzir.

Houve, portanto, efetiva queda nos salários reais, a partir de 1962. Esse fenômeno iria ter conseqüências negativas sobre o consumo. O produto nacional, porém, continuou a crescer, embora a um ritmo menor. Resultou daí que as empresas foram paulatinamente vendo-se sem mercado onde aplicar sua produção e acabaram também obrigadas a reduzir seus investimentos. Estava, assim, delineada uma causa fundamental da crise econômica. Em seguida, este problema seria agravado pela política salarial do governo Castelo Branco, que procurou reduzir ainda mais a participação dos assalariados na renda, apesar dessa participação ter diminuído consideravelmente nos anos anteriores, como acabamos de ver.

Quadro 6
Salário mínimo real da Guanabara
(a preços de março de 1965)

Ano	Salário mínimo real (em cruzeiros antigos)
1956	71.591
1957	72.205
1958	85.374
1959	73.879
1960	80.910
1961	79.906
1962	61.603
1963	55.019
1964	57.753
1965	54.405
1966	52.437

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

Obs.: para cada ano foi tomada a média do salário mínimo real em junho e dezembro.

O pano de fundo dessa redução salarial, porém, seria a concentração da renda provocada por investimentos cada vez mais capital-intensivos, con-

dicionados por uma tecnologia importada dos países desenvolvidos. Essa tecnologia visava economizar mão-de-obra, que é exatamente o fator abundante nos países subdesenvolvidos. Os resultados dessa tecnologia importada, portanto, seriam, conforme examinaremos mais adiante, uma baixa capacidade de absorção de mão-de-obra pelos novos investimentos, e, conseqüentemente, desemprego, baixa de salários, redução de poder aquisitivo e falta de mercados.

ESTRUTURA AGRÁRIA E O PAPEL DA AGRICULTURA

A falta de mercados, que provoca a redução das oportunidades de investimento, está também relacionada com o problema de estrutura agrária brasileira. Examinamos este problema detidamente em um outro trabalho.³ Verificamos naquele trabalho que a estrutura agrária do Brasil, marcada por profundos desequilíbrios, caracterizada concomitantemente pelo minifúndio e pelo latifúndio, estava intimamente relacionada com a baixa produtividade agrícola, com a baixa utilização das terras das grandes propriedades, com as distorções na utilização das terras, com o desemprego e o subemprego rural.

Estes fenômenos não eram novos na economia brasileira. Pelo contrário, sempre existiram. E, anteriormente, eram mais graves. A revolução industrial e o surgimento de um mercado interno poderoso deram oportunidade, especialmente em São Paulo e nos Estados limítrofes, a um processo de racionalização da agricultura, na qual foram introduzidos critérios capitalistas de produção. Houve também consideráveis progressos nas técnicas agrícolas e no processo de comercialização dos bens agrícolas, embora este setor ainda continuasse a ser um dos pontos críticos da agricultura brasileira, dominada por intermediários especuladores e por grandes empresas industriais compradoras que constituíam oligopólios.

Estes progressos, mais a própria vitalidade da agricultura brasileira, foram fatores essenciais no desenvolvimento econômico do país ocorrido entre 1930 e 1961. Durante esse período, a agricultura foi sempre relegada a um segundo plano. Mais do que isso, a política econômica dos diversos governos baseou-se na transferência de renda do setor agrícola, particularmente do café, para o setor industrial.

Essa política era a única viável, nos quadros do projeto de industrialização em que o Brasil se envolvera. É fato amplamente sabido e estabelecido

³ Bresser-Pereira, 1964b.

que, em geral, a industrialização só tem início em um país através de um processo de transferência de renda dos setores agrícolas tradicionais para o setor moderno.

Para que o desenvolvimento ocorra, porém, é preciso que a agricultura tenha suficiente resistência não só para suportar a transferência de renda, mas também para ser capaz de liberar mão-de-obra para as atividades industriais e de serviços (através do êxodo rural), e, ao mesmo tempo, continuar a aumentar a produção, a fim de atender à demanda crescente de produtos agrícolas, causada pelo aumento da população e da renda. Se a agricultura não tiver essa resistência, provocar-se-á um ponto de estrangulamento grave no desenvolvimento econômico. Além da inflação estrutural, será necessário importar alimentos, desviando preciosos recursos da importação de máquinas e equipamentos.

Ora, no Brasil a agricultura teve a resistência necessária para suportar esse duplo impacto — transferência de renda e liberação de mão-de-obra. Há indicações, porém, de que nos anos 1960, os limites dessa resistência estavam chegando ao fim.⁴ Além disso — e este é o aspecto mais grave do problema — a fase da substituição de importações, em que os mercados eram cativos, para os novos investimentos estava terminada. Em vista disto, cabia à agricultura um novo papel dentro da economia brasileira: o de se constituir mercado para prosseguimento da industrialização.

Este papel nunca fora desempenhado pela agricultura brasileira. A estrutura agrária extremamente desequilibrada não o permitia. E a reforma agrária, sempre prometida, sempre esperada, não era executada. Durante o governo João Goulart travou-se em torno dela talvez a batalha política mais acirrada e dramática. Depois da Revolução de 1964 ela continuou a ser anunciada. Enquanto não for realizada, porém, dificilmente será viável incorporar ao mercado nacional os dois terços de brasileiros que vivem dele afastados. A reforma agrária, somada a uma efetiva e revolucionária campanha de alfabetização, eram, nos anos 1960, as duas condições mais importantes para uma extraordinária ampliação do mercado interno do país, que abriria novas e extraordinárias perspectivas para a economia brasileira. O Brasil era um país que ainda permite uma economia de fronteira — de fronteira e de

⁴ Segundo Kingston, 1969, embora a produção por hectare permanecesse praticamente estagnada, o índice básico de produção por trabalhador aumentou em 50% entre 1950 e 1965. A análise estatística dos dados, porém, permitiu à autora desse excelente estudo concluir que nos últimos anos notava-se uma tendência perigosa de redução da taxa de aumento da produtividade agrícola.

ampliação de fronteiras. Esta fronteira não é geográfica. Era a fronteira do mercado, que a estrutura agrária arcaica impedia de se expandir.

Evidentemente, além da reforma agrária e da alfabetização, era preciso enfrentar outros problemas para que a agricultura deixasse de manter afastada do mercado a população que a ela se dedica. Havia naturalmente os problemas relativos ao transporte, à energia rural, ao desenvolvimento das técnicas de cultivo, à mecanização, à introdução de métodos racionais de produção e organização de trabalho, à comercialização. Todos esses fatores, porém, deviam ser encarados dentro da perspectiva da estrutura agrária inadequada e injusta. Nos anos 1960, quando a falta de mercados para a produção industrial transformava-se em um problema crucial para o país, essa estrutura agrária constituía o mais sério obstáculo à incorporação das populações rurais ao mercado interno.

INFLAÇÃO DE CUSTOS AO INVÉS DE DEMANDA

Finalmente, como causa da crise econômica brasileira dos anos 1960, temos a inflação. Esta, cuja taxa anual permanecera por muitos anos em torno de 20%, depois de um ensaio em 1959, passou, a partir de 1961, a ganhar características de inflação aberta, ao mesmo tempo em que a economia entrava em crise. E, a partir daí, a discussão acirrada entre estruturalistas e monetaristas a respeito de suas causas começou a perder sentido. Quando a inflação estava em torno de 20% ainda era possível buscar suas origens no comércio externo (subida do preço do dólar devido à crônica tendência ao desequilíbrio entre nossas importações, necessárias a um país em plena industrialização, e nossas exportações, ainda baseadas em nossa economia tradicional agrícola), na oferta insuficiente de produtos agrícolas de consumo interno e em outros pontos de estrangulamento da oferta. As emissões seriam então mais uma consequência do que uma causa da inflação.

Mas, nesse período, ficou claro que a inflação no Brasil deixou de ser uma inflação de demanda, para transformar-se em uma inflação de custos. A crise econômica definiu-se, como assinalamos anteriormente, por uma crescente capacidade ociosa. O processo de substituição de importações, que definiu o processo de desenvolvimento industrial brasileiro entre 1930 e 1961, permitiu que os investimentos industriais fossem realizados sem que ocorresse um concomitante e proporcional crescimento do mercado interno. As empresas encontravam um mercado preexistente, antes suprido pela importação. No momento, porém, em que o mercado preexistente era sa-

tisfeito, as empresas passaram a depender da expressão do mercado interno — já que o mercado internacional estava fora das cogitações da maioria dos empresários.

Ora, acabamos de ver que o mercado interno não crescia proporcionalmente ao desenvolvimento econômico do país. Além da política salarial tender a reduzir o poder aquisitivo dos assalariados em benefício da classe capitalista, tivemos, a partir de 1955, um processo adicional de acumulação da renda gerado pela passagem da primeira fase do processo de substituição de importações, caracterizada pela instalação da indústria leve de consumo, para a segunda fase, marcada pela ênfase na produção de equipamentos, bens de consumo duráveis e produtos químicos.

Os investimentos necessários para esse tipo de produção são mais capital-intensivos do que no caso da indústria leve de consumo. A tecnologia desenvolvida pelos países industrializados para sua produção visa economizar o fator trabalho o mais possível. A natureza dos produtos, por outro lado, facilita o atingimento desse objetivo, de forma que nas indústrias de bens de capital, de bens duráveis de consumo e, em especial, na indústria química, a relação capital-trabalho tende a ser consideravelmente maior do que nas indústrias leves de consumo, típicas da primeira fase do processo de substituição de importações. O resultado foi uma tendência ainda maior à concentração da renda, a qual já se definia pela queda dos salários reais. O processo de concentração de rendas e de redução relativa do mercado consumidor agravou-se na medida em que os investimentos capital-intensivos tornavam-se dominantes e a economia ia se tornando cada vez menos capaz de absorver a oferta de mão-de-obra motivada pelo crescimento da população e pelo êxodo rural, surgindo assim o desemprego. Nesses termos, entre 1950 e 1960, enquanto a população urbana crescia 5,4% ao ano, a taxa de crescimento do emprego industrial foi de apenas 2,6%. No mesmo período, a participação do setor industrial no PNB cresceu de 20% para 29%, enquanto a porcentagem da população ativa empregada na indústria decresceu de 14% para 13%. Nesse intervalo de tempo, porém, o setor terciário ainda foi relativamente capaz de absorver parte dessa mão-de-obra desempregada, e a outra parte adotou atividades e comportamentos típicos do desemprego disfarçado, evitando o desemprego aberto. Nos anos 1960, porém, o problema se agravaria, e surgiria o desemprego industrial de forma aberta, não apenas devido à incapacidade da economia em absorver aproximadamente um milhão de novos trabalhadores que se ofereciam ano a ano no mercado de trabalho brasileiro, mas também à redução em termos absolutos do emprego industrial em diversos setores industriais. Dados a respeito desse último fenômeno já fo-

ram por nós apresentados no início deste capítulo, quando falamos sobre os sintomas da Crise Brasileira.

Nesses termos, dada a tendência inerente ao sistema capitalista de criar desemprego ao mesmo tempo em que concentra a renda, não é de estranhar que, setor industrial por setor industrial, à medida que se esgotavam as possibilidades de substituição de importações, entrasse em regime de capacidade ociosa. Ora, seria exatamente essa capacidade ociosa, resultante fundamentalmente da concentração da renda, que se tornaria um dos pilares da inflação brasileira dos anos 1960, e que tornaria, pelo menos temporariamente, ultrapassada a disputa entre monetaristas ou neoclássicos e estruturalistas ou desenvolvimentistas keynesianos.

De fato, o início da crise brasileira dos anos 1960 é marcado por um processo de mudança das causas da inflação, que antes se definia essencialmente, ainda que não exclusivamente, como uma inflação estrutural de procura, passando a se definir como uma inflação de custos.

Quem primeiro se apercebeu disso foi Ignácio Rangel, em *A inflação brasileira*. Esse livro, apesar de todas as imprecisões teóricas de que sofre, é sem dúvida uma das obras mais importantes que já se escreveu no Brasil sobre a inflação. A extraordinária imaginação de seu autor e seu agudo senso de observação permitiram-lhe abrir novas perspectivas para a análise do fenômeno inflacionário no país. Afirma Rangel que:

A pedra de toque para avaliar ambas essas teorias é a capacidade ociosa. Ambas as escolas a negam aberta ou sub-repticiamente (...) O problema está em que (...) tanto estruturalistas como monetaristas (...) colocam como centro da problemática uma hipotética insuficiência da oferta, perante uma demanda supostamente excessiva, quando a verdade é que o nível de demanda é este, que aí temos — insuficiente, ainda assim, para assegurar uma medida satisfatória de utilização de potencial produtivo existente — precisamente por causa da inflação.⁵

A inflação, portanto, não é de demanda, é de custos. A função da inflação é estimular uma procura insuficiente, dada a existência de capacidade ociosa.

Mais adiante, o autor precisa melhor a função da inflação na economia brasileira:

⁵ Rangel, 1963: pp. XIV e 16.

Uma vez saturados os campos institucionalmente preparados para absorver investimentos novos e antes que se preparem novos campos, a rentabilidade de novas aplicações entra a declinar, desestimulando as imobilizações globais do sistema. Noutros termos, define-se uma tendência à depressão econômica, a qual passaria de potencial a efetiva, se deixássemos que as imobilizações realmente declinassem. A elevação da taxa de inflação é um dos meios pelos quais a economia resiste a essa tendência, sustentando a taxa de imobilização do sistema...⁶

A inflação, portanto, “é um mecanismo de defesa da economia contra a tendência à redução da taxa de imobilização”.⁷ Em seguida, Rangel mostra como, historicamente, a inflação agiu sobre o sistema econômico, no seu papel de defesa contra a depressão econômica:

a) inicialmente, meio eficaz de captação de recursos pelo Estado, para habilitá-lo a, através do seu próprio dispêndio, expandir o dispêndio global, no início do processo de industrialização; *b)* depois, na fase de culminação do esforço de substituição de importações de bens de consumo, e nas condições de câmbio congelado, instrumento eficaz para elevar a eficiência marginal do capital, através do barateamento dos itens fundamentais do custo fixo (equipamentos importados), comparativamente aos itens principais do custo variável (mão-de-obra e matérias-primas nacionais), induzindo, assim, o aumento dos investimentos privados; *c)* na fase da culminação do esforço de industrialização aliado na substituição de importações de bens de produção (depois do Programa de Metas), meio eficaz para impedir que a mais-valia se condensasse parcialmente sob forma monetária ou “líquida” — o que implicaria depressão econômica — levando-a a imobilizar-se, indiferentemente, em bens de consumo durável ou em bens de capital.⁸

Transcrevo trechos relativamente extensos de Rangel, não só devido à sua importância intrínseca, mas também porque assim posso estabelecer um

⁶ Idem. pp. 56-57.

⁷ Idem, p. 57.

⁸ Idem, pp. 79-80.

paralelo com as idéias que desenvolvo neste capítulo sobre a inflação. Vejo esta inflação de custos em termos de fase histórica. Durante a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, terminada em 1961, não se podia falar em insuficiência de demanda nem em predominância de uma inflação de custos.

Vejam como, a partir da concentração da renda, da capacidade ociosa e de um fator que ainda é preciso acrescentar — o caráter monopolístico do mercado brasileiro — chegamos a explicar o processo inflacionário. Sobre o caráter monopolístico do mercado brasileiro, acreditamos não ser necessário insistir muito. No Brasil, imperam os oligopólios e os cartéis. A concentração da renda é, ao mesmo tempo, causa e resultado de um permanente processo de concentração econômica. Por outro lado, a invasão da economia nacional pelos capitais estrangeiros, no setor da indústria manufatureira, ocorrida nos anos 1950, deu grande impulso a esse processo de monopolização da economia. O resultado é que boa parte dos setores industriais brasileiros, inclusive aqueles que fornecem principalmente para o governo, são organizados em forma de oligopólio.

Definido o quadro nestes termos, é fácil compreender o processo inflacionário que atinge o Brasil a partir do início da crise de 1962-1964. As empresas, operando em regime de capacidade ociosa, vêem seus custos aumentarem e seus lucros reduzirem-se. Em outras palavras, a eficiência marginal do capital decresce rapidamente, à medida que os diversos setores da economia vão, um após outro, entrando em situação de capacidade ociosa. Como medida de defesa, as empresas passam imediatamente a: *a)* elevar seus preços; *b)* pressionar o governo para que aumente suas compras do setor privado; e *c)* pressionar o governo e o sistema bancário para que aumentem o crédito.

O aumento dos preços, em uma situação de procura insuficiente, só é possível dado o caráter oligopolístico dos mercados. Face a uma demanda que não crescia no ritmo adequado, se é que crescia, e já havendo um processo inflacionário em curso, que até então fora baseado no excesso de demanda, o aumento de preço era uma medida natural. Com isso, as empresas defendiam-se ao mesmo tempo contra a inflação já existente e contra a queda da procura. O mercado oligopolístico e cartelizado, excluindo a ameaça de uma guerra de preços, tornava tal política viável. As elevações de preços das empresas deixavam assim de ser uma simples resposta ao aumento de seus custos causado pela inflação. Na medida em que suas elevações de preços superavam a taxa vigente de inflação, transformavam-se em uma causa de aceleração do processo inflacionário.

Em um regime já inflacionário, além, naturalmente, dos aumentos de preço, que as empresas precisam adotar para defender seu lucro real, fazem-

do-o divergir o menos possível do lucro contábil, é preciso reduzir ao mínimo, e se possível tornar negativa, a diferença entre o disponível e as contas a receber (não se trata do realizável, porque não se devem considerar os estoques) e contas a pagar. Em outras palavras, o importante é reduzir ao mínimo permitido, pela segurança econômica, o índice seco de liquidez, porque, em última análise, o que realmente sofre o efeito da inflação em uma empresa é esse saldo entre o disponível e o a receber de um lado e o a pagar do outro, ou seja, são os bens líquidos, exceto estoques, da empresa.⁹ Era natural, portanto, que as empresas fizessem todos os esforços no sentido de aumentar seu crédito. Na medida em que eram bem-sucedidas, produziam-se imediatamente efeitos inflacionários.

De outro lado, o crédito obtido, embora fosse onerado com taxas de juros nominais elevadas, que a posição privilegiada do sistema bancário dentro de uma economia inflacionária propiciava, implicava, ainda assim, em uma taxa de juro real negativa. Ora, sabemos que o nível de investimentos de um país depende do nível da renda, e este, da relação entre a eficiência marginal do capital e a taxa de juro corrente do mercado. Na situação de depressão em que as empresas se viram, as expectativas de lucros dos empresários eram baixas. Só uma taxa de juro negativa, propiciada pela inflação, permitiria que continuassem a investir, ainda que com o risco de agravar sua capacidade ociosa.

As empresas, portanto, pressionavam o sistema bancário por maiores créditos, além de desenvolver novas formas de financiamento, como as financiadoras. Esta ampliação do crédito, somada aos aumentos de preços autônomos já examinados e à pressão sobre o governo para aumentar seu dispêndio transformaram-se nas causas básicas da inflação do período.

É claro que houve outros fatores a provocar pressões inflacionárias. O grande saldo da balança comercial em 1965 obrigou o governo a emitir em grande quantidade, para pagar aos exportadores nacionais, ao mesmo tempo em que se acumulavam divisas no exterior. Os enormes déficits das empresas estatais de estradas de ferro e navegação, causados em parte por tarifas excessivamente baixas, eram uma causa da inflação, devido às emissões que acarretavam. Depois da Revolução de 1964, inverteu-se a situação. Os drásticos aumentos de tarifas implicaram em uma inflação de custos.

Aliás, todo o processo inflacionário brasileiro dos últimos anos caracterizou-se basicamente por uma inflação de custos. Quais custos? Quando Costa e Silva assumiu o poder, a equipe de economistas que foi levada ao

⁹ Bresser-Pereira e Bresser-Pereira, 1964: 69-89.

governo, sob a liderança de Delfim Netto, definiu a inflação imediatamente e com muita propriedade como sendo uma inflação principalmente de custos. Não definiu, todavia, de forma completa, de que custos se tratavam. Os salários, naturalmente, não foram mencionados. Embora constituam uma causa típica de inflação de custos, no Brasil, onde vinham declinando, em termos reais, não podiam ser considerados como fator de inflação de custos. Três custos foram apontados: as taxas de juros excessivas, o aumento dos preços dos serviços públicos e o aumento da carga tributária. Estes custos, sem dúvida, eram parcialmente responsáveis pela inflação. O custo mais importante, porém, cujo aumento constitui a base de todo o processo inflacionário, não foi apontado. Refiro-me ao lucro das empresas.

Porque é preciso não esquecer que o lucro não passa de um tipo de custo. Como o juro, embora em termos diferentes, o lucro é o custo de capital próprio. Quando as empresas, face à crise, passaram a elevar automaticamente seus preços, estavam provocando diretamente uma inflação de custos na medida em que procuravam defender a sua taxa de lucro. É claro que a inflação de custos só é possível quando temos situações monopolísticas. Da mesma forma, o governo origina a inflação de custos com o aumento da carga tributária, para fazer frente ao aumento do dispêndio público. Com isto, não pretendemos afirmar que a inflação tenha proporcionado imensos lucros aos empresários, a partir de 1961. Longe disso, tudo indica que, face à crise, a taxa real de lucro declinou, quando não se tornou negativa. Com os aumentos autônomos de preços, o que as empresas procuravam era manter, relativamente, sua taxa de lucro, impedindo que ela entrasse em queda livre.

Visto o problema nesses termos, do lucro ter sido o custo fundamental da inflação de custos que se tornou dominante no Brasil nos anos 1960, o problema da taxa de juro cobrada pelo sistema bancário pode ser compreendido mais facilmente. Em uma primeira fase de inflação galopante, os bancos, que recebiam depósito a uma taxa nominal de juros, exigiam uma elevadíssima taxa das empresas. Estas pagavam porque, assim mesmo, a taxa de juro real para elas era negativa. Estávamos, assim, diante de uma típica inflação de procura. Eles cobravam taxas tão elevadas e preocupavam-se pouco com seus custos operacionais porque a procura de crédito das empresas era enorme. No momento em que a taxa de inflação começou a declinar, as taxas de juro reais, de negativas passaram a positivas. A procura de crédito das empresas tendeu a diminuir. Seria natural que os bancos reduzissem suas taxas de juro, para aumentar suas aplicações. Não podiam fazê-lo, todavia, na proporção que a queda da procura indicava, em vista de seus próprios custos elevados. E se alguns bancos melhor administrados tinham condições de baixar suas

taxas de juros, mesmo assim não o fizeram, dado um acordo tácito entre os bancos de não entrarem em uma guerra de juros. Era novamente a inflação de custos, motivada pelo fator lucro.

Em resumo, a partir da crise de 1962-1964, estando esgotadas as oportunidades de substituição de importações, as empresas entraram em situação de crescente capacidade ociosa, agravada pelo processo de concentração de renda então unificado. Para defender sua declinante taxa de lucros, as empresas passaram a provocar uma inflação de custos, possível graças ao caráter monopolístico dos mercados. Passaram, assim, em épocas de queda da demanda, a aumentar autonomamente seus preços, provocando diretamente a inflação, a pressionar o governo para aumentar o seu dispêndio e a pressionar o governo e o sistema bancário para aumentar o crédito. O governo, para responder à pressão das empresas, aumentou seu dispêndio e entrou em situação de déficit crescente de caixa. Resolveu inicialmente esse problema através das emissões e, depois, aumentando a carga tributária, o que veio a constituir novo foco de inflação de custos.

Ora, a inflação aberta, embora ainda desempenhando alguns papéis no sistema da economia brasileira, não mais podia ser considerada como um fator de desenvolvimento. Seus maiores méritos continuavam a ser a criação de uma poupança forçada, a transferência dessa poupança para o governo e para os industriais, a criação de uma demanda maior, ainda que artificial, de bens de consumo duráveis, o estímulo ao investimento dos recursos transferidos dos assalariados para o setor privado, estímulo esse ainda mais salientado por financiamentos e taxas negativas de juro. Em contrapartida, porém, essa poupança cada vez mais diminuía, na medida em que as classes prejudicadas pela inflação, particularmente os empregados, conseguiam reajustar seus salários mais freqüente e rapidamente. As distorções nos investimentos provocadas pela inflação se acentuavam. A capacidade ociosa de alguns setores industriais aumentava. O controle contábil e financeiro das empresas tornava-se mais difícil e impreciso, levando muitas delas a terem seus controles efetivamente perdidos. As injustiças sociais provocadas pela redistribuição de renda se agudizavam. A inflação tornava-se um foco permanente de instabilidade social. Constituíase, assim, tipicamente, uma causa a médio prazo da crise econômica brasileira.

A ESTABILIZAÇÃO NO GOVERNO CASTELO BRANCO

A recessão econômica ocorrida em 1965 e 1966 está diretamente relacionada à política de estabilização do governo Castelo Branco. O *Programa*

de *Ação Econômica do Governo 1964-1966* coloca como primeiro objetivo “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país” e como segundo objetivo “conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966”. Cita, em seguida, três outros objetivos. Na página seguinte, esta primazia dada ao desenvolvimento é ainda mais enfatizada em um gráfico em que o objetivo de acelerar o desenvolvimento é colocado no centro, e os objetivos de contenção do processo inflacionário, de assegurar pleno emprego, de corrigir os déficits do balanço de pagamentos e de atenuar os desníveis setoriais e regionais são colocados em volta, como se fossem objetivos-meios.¹⁰ Entretanto, neste aspecto, verificou-se uma contradição entre a teoria e a prática. No próprio *Programa de Ação Econômica*, também se falava em “urgência” no combate à inflação.¹¹ E o que se verificou, na realidade, foi que, a título de urgência, foi dada inteira prioridade à política de combate à inflação, colocando-se o desenvolvimento em segundo plano.

É necessário, portanto, examinar a política econômica governamental sob esse prisma. A política de estabilização, que recebeu o nome de “contenção progressiva”,¹² partiu de uma análise monetarista da inflação,¹³ embora tivesse aspectos estruturalistas. Essa contradição ainda tornava-se patente em face à seguinte afirmação contida no *Programa*:

A persistir a tendência historicamente observada na produção agrícola orientada para o consumo interno, a demanda potencial de alimentos no Brasil, proveniente de um crescimento econômico regular de 3,4% por habitante ao ano (taxa almejada), e de uma elasticidade média de demanda de 0,49%, traduzir-se-á, anualmente, por uma diferença de 5% nos ritmos de expansão entre demanda e oferta, cujos efeitos cumulativos, no tempo, representarão uma pressão inflacionária de intensidade crescente.¹⁴

Esta tomada de posição estruturalista e desenvolvimentista, todavia, não teve repercussão na terapêutica aplicada. A estratégia de combate à inflação

¹⁰ Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1964: 15 e 17.

¹¹ Idem: 33.

¹² Idem: 33.

¹³ Idem: 28 e segs.

¹⁴ Idem: 93-95.

foi estritamente monetarista. Definiu erroneamente a inflação como se fosse uma inflação exclusivamente de demanda e se baseou em três pilares: a redução do déficit de caixa, a redução da demanda e o combate às causas psicológicas e especulativas da inflação.

A redução do déficit de caixa foi realizada através do aumento de impostos, da redução das despesas e investimentos governamentais, de eliminação de subsídios governamentais e do aumento das tarifas dos serviços públicos. A redução da demanda foi também alcançada com o aumento da carga tributária, reduzindo-se assim as disponibilidades nas mãos do público, as restrições de crédito, limitando-se as possibilidades de investimento das empresas, e com a política salarial, visando à diminuição do consumo. Finalmente, o combate às causas psicológicas e especulativas da inflação foi tentado através de instrumentos como a Portaria Interministerial nº 71, a Lei de Estímulos, em um sem-número de discursos e apelos, a Campanha em Defesa da Economia Popular, realizada pela União Cívica Feminina, com a colaboração da Sunab, a afirmação de que a inflação de fato já terminara e que agora estávamos em sua fase “corretiva” etc.

O resultado dessa política de combate à inflação através da redução da demanda, quando a inflação era de custos, foi, portanto, a estagnação econômica. Não obstante, graças à redução dos salários reais, logrou-se estabilizar os preços e preparar o país para o crescimento econômico posterior.

RENÚNCIA DE JÂNIO QUADROS E CRISE POLÍTICA

Assim como nas causas da crise econômica, em relação às causas da crise política, temos também as de caráter personalista e as de caráter estrutural. Neste caso, as de ordem personalista têm provavelmente quase tanta importância quanto as de ordem estrutural.

Entre as causas personalistas, a renúncia do presidente Jânio Quadros é sem dúvida a primeira. De um dia para outro, um presidente que obteve uma das vitórias eleitorais mais expressivas da história do Brasil, que representava um sem-número de classes e grupos sociais, que encarnava as aspirações de milhões de brasileiros, incapaz de resolver os conflitos e contradições inerentes ao esquema de forças que o elegera e de realizar os compromissos que a Presidência exige, renuncia, aprofundando de maneira dramática a sempre presente crise de representatividade da política brasileira.

O vice-presidente, empossado depois de uma tentativa malsucedida de golpe por parte de setores consideráveis das forças armadas, só vem agravar

o problema. Não só faltava representatividade ao governo João Goulart, como sua instabilidade, sua falta de objetivos e diretrizes, sua falta de seriedade e autenticidade política, sua abordagem sistematicamente demagógica dos problemas, as tinturas de esquerda de que se revestia, e que em seu final se acentuaram, todos esses fatores só poderiam contribuir para a crise política.

Entre as causas políticas estruturais a médio prazo, salientarei apenas três, não obstante este tema nos desse ensejo às mais longas análises. Em primeiro lugar, temos a emergência da esquerda como força política autônoma e sua imaturidade política. De fato, conforme já verificamos anteriormente, foi praticamente só depois do governo Juscelino Kubitschek que as esquerdas puseram em segundo plano as ideologias do industrialismo e do nacionalismo e se tornaram autônomas em relação à burguesia industrial, à classe dos empresários industriais. Essa autonomia, porém, teve que ser paga com o preço da imaturidade. De repente, não só as esquerdas ganhavam autonomia, mas também obtinham alguns êxitos eleitorais e viam no governo da República um presidente que as deixava operar em liberdade e até certo ponto lhes abria as portas. Desses fatos para um grosseiro erro de cálculo quanto à sua real força política e para uma estratégia de agitação, que, no final do governo João Goulart, ganhou para alguns dos grupos mais extremados de esquerda condições de preparação revolucionária, foi um passo. Alguns chegariam inclusive ao ponto de imaginar que, em um país como o Brasil — onde o capitalismo industrial já era um fato consolidado e onde as classes médias já constituíam uma realidade política indiscutível — poderiam atingir o poder e socializar o país através de um simples golpe de Estado.

Em segundo lugar, temos o alarmismo da direita. Desde o início do governo João Goulart, o alarmismo foi sem dúvida a grande estratégia política usada pelos elementos mais radicais da direita para aglutinar as classes médias e as classes produtoras. O tema era sempre o mesmo: o comunismo está às portas, o governo está dominado por comunistas, a conspiração comunista está para eclodir e assim por diante. Tanto disseram que no final até muitos elementos das esquerdas começaram a acreditar no que afirmava a direita e a agir correspondentemente, e assim, o alarmismo ganhou um mínimo de base na realidade.

Em terceiro lugar, temos, no seio das forças armadas, a crescente influência dos elementos saídos da Escola Superior de Guerra, que, mais preparados do que seus demais colegas de armas e mais bem organizados, desenvolveram uma ideologia e uma estratégia militar toda especiais, baseadas na inevitabilidade da Terceira Guerra Mundial e na necessária vinculação do Brasil ao bloco liderado pelos Estados Unidos.

Finalmente, como uma causa a médio prazo, de caráter personalista, temos, no âmbito internacional, a morte de Kennedy, cujo progressismo, idealismo e coragem vinham transformando a face política mundial e dando novas perspectivas políticas, econômicas e sociais, particularmente aos países latino-americanos e a subida à Presidência dos Estados Unidos de Lyndon Johnson, que endureceu a política externa norte-americana e fez reviver, em relação à América Latina, métodos de afirmação de liderança continental há muito condenados e sepultados.

A conjugação de todos esses fatores personalistas e estruturais tornou possível a Revolução de 1964, cuja vitória viria a constituir-se na causa dominante a curto prazo da crise política que a sucedeu.

UM GOVERNO DE MILITARES E TECNOCRATAS

A Revolução de 1964 originou-se de uma crise política e a agravou. A falta de representatividade, que já era aguda, tornou-se ainda mais profunda. O Executivo tornou-se fruto de um golpe de Estado; o Legislativo, ao qual sempre faltou representatividade, perdeu o pouco que dela lhe restava, seja devido às cassações, seja face à sua subserviência ao Executivo. As esquerdas, por sua vez, sofreram profunda amputação, tanto naquilo que tinham de mais autêntico quanto no de mais demagógico. Nas cassações, oportunistas foram confundidos com homens sinceros; moderados com extremistas. Dessa forma, interrompeu-se quase totalmente o diálogo com as forças progressistas do país. E nada há de mais grave para a vida de um país do que a cessação do diálogo.

Com a Revolução de 1964, um novo pacto político burocrático-autoritário, excluindo os trabalhadores e as esquerdas, formava-se.¹⁵ Para entendê-lo, vejamos o enquadramento social dos homens que governaram o Brasil entre 1964 e 1967. Em primeiro lugar, e obviamente, tratava-se de um governo de militares. São nesse período os militares, particularmente os oficiais do Exército, o grupo com maior soma de poder no Brasil. Mas não apenas os militares. Ao seu lado, com uma soma de poder quase tão grande, especialmente

¹⁵ Chamei originalmente este pacto de tecnocrático-militar, e, a partir de 1972, de tecnoburocrático-capitalista. A expressão correspondente, usada por O'Donnell, 1973, e por mim também adotada mais tarde, além de mais adequada, ao enfatizar seu aspecto autoritário, ganhou uso corrente. Nesta quinta edição, em nome da padronização dos termos, resolvi usá-la.

na esfera econômica, temos os tecnocratas públicos. Estes são quase todos economistas. Durante o governo Castelo Branco, ocuparam todos os cargos-chave econômicos do Brasil, com exceção da Presidência do Banco do Brasil. No Ministério da Fazenda, no Ministério do Planejamento, na Presidência do Banco Central e na do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, tínhamos economistas, técnicos que deixaram suas posições de assessoria para tomar as rédeas do governo, tecnocratas, portanto.

O governo Castelo Branco foi, portanto, um governo de militares e de tecnocratas e praticamente de mais nada. Nunca tivemos um governo no Brasil tão definido profissional e socialmente. A classe capitalista ou burguesa só estava presente na medida em que criara as condições políticas para o golpe militar e na medida em que o governo atendia a seus interesses. Os empresários, porém, não participavam do poder. Os demais grupos que, em outros países, ou no Brasil em outras épocas, costumavam participar do poder, estavam ausentes neste governo. Os políticos estavam ausentes. O governo foi feito com a subserviência quase total dos políticos. Mesmo os membros da extinta União Democrática Nacional, que poderiam parecer os maiores beneficiários da revolução, eram mais instrumentos do que elementos ativos de controle do governo. Os sindicatos estavam ausentes. A velha aristocracia brasileira e o sistema econômico tradicional brasileiro baseado na agricultura não foram beneficiados, do ponto de vista econômico, com a política governamental. A política cafeeira de 1966, extremamente severa para com os cafeicultores, é uma prova do que afirmamos. Não se pode dizer, portanto, que esse tenha sido um Congresso representativo da velha aristocracia brasileira, sequer da agricultura. Finalmente, também estavam ausentes os empresários (na acepção ampla do termo, não schumpeteriana) e, particularmente, os empresários industriais.¹⁶ São eles, juntamente com os operários industriais, os maiores prejudicados a curto prazo pela política governamental. Não participaram da elaboração desta. No máximo, foram chamados em determinados momentos formais para aplaudir, receber instruções e prestar colaboração. Ao significado e às consequências deste fato, voltaremos mais adiante.

¹⁶ A análise desta seção está equivocada em relação à participação dos empresários. Embora eles tenham tido um papel secundário no governo Castelo Branco, eles já faziam parte do que um pouco mais tarde, em 1972, na terceira edição deste livro, na seção “Tecnocracia industrializante, a quarta alternativa”, mantida sem alteração nesta quinta edição, eu chamaria de pacto burocrático-autoritário ou tecnoburocrático-autoritário, e O’Donnell, (1973), denominaria pacto burocrático-autoritário.

