

CAPÍTULO 7

CRESCIMENTO ECONÔMICO E PACTO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO

A Revolução de 1964, ao instalar no Brasil um regime militar e burocrático com o apoio da classe empresarial e, mais amplamente, da burguesia, deu origem a um novo pacto político, o Pacto Burocrático-Autoritário. Um pacto excludente da classe trabalhadora. A partir de 1967, a economia brasileira entra em novo processo de expansão, repetindo e superando o desempenho expansivo ocorrido na segunda metade dos anos 1950. A crise econômica estava superada, enquanto a crise política marcada pelo autoritarismo do governo militar continuava a agravar-se.

A expansão econômica iniciada em 1967 coincide com a subida ao poder do general Costa e Silva. As reformas econômicas realizadas durante a crise anterior estabelecem as bases para essa recuperação. Entre elas foram essenciais a reforma bancária, a reforma do mercado de capitais, a reforma tributária e, principalmente, a instituição da correção monetária ou indexação. Todas elas já estavam mais ou menos delineadas antes de 1964, mas não podiam ser realizadas por falta de poder político. Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões as realizam entre 1964 e 1966 com notável inteligência, embora, ao mesmo tempo, adotassem uma política econômica monetarista de curto prazo baseada na restrição da demanda agregada e no arrocho salarial.

Conforme veremos neste capítulo, entretanto, a causa fundamental da nova expansão está relacionada com o aumento da capacidade de compra de bens de consumo duráveis (principalmente automóveis) por parte da classe média. Isto será possível devido à concentração da renda não apenas ao nível da grande burguesia, como acontecera no ciclo da expansão anterior, mas da classe média para cima, e, em segundo lugar, ao grande desenvolvimento do crédito direto ao consumidor possibilitado pela instituição da correção monetária. A política de minidesvalorizações cambiais instituída em 1967, ao estimular as exportações, será outra causa importante da recuperação da economia. Finalmente, é preciso assinalar a mudança na política econômica de curto prazo. A inflação deixa de ser encarada como sendo, principalmente, de demanda. Seu componente de custos é salientado, resultando daí uma política econômica conjuntural baseada na expansão da demanda e no controle administrativo dos preços.

O governo Costa e Silva, ao mesmo tempo que mantinha uma boa parte dos aspectos negativos, agravadores da crise, do governo Castelo Branco, apresentava uma série de sinais de mudança política que nos permitem distingui-lo claramente do governo anterior.

Devemos, inicialmente, assinalar dois períodos: os dois anos que antecedem o Ato Institucional nº 5 e o período posterior a esse ato. No primeiro, observa-se, inicialmente, que a unidade e aparente firmeza ideológica dos momentos iniciais, por parte dos militares, rompeu-se. Coube a eles a liderança do movimento. No instante em que se viram assumindo o poder, adotaram aquela atitude idealista típica de imaginar que poderiam transformar rapidamente o país. Em contato com a realidade, porém, foram se apercebendo pouco a pouco que esta era menos amoldável do que esperavam, que a sociedade brasileira possuía uma estrutura, um caráter e um ritmo que lhe são próprios, os quais não podem ser mudados através de algumas reformas superficiais e de um sistema policial indiscriminado de cassações de direitos políticos e de supressão de liberdades. O resultado disto foi o desencantamento do grupo militar e a perda daquela precária unidade ideológica conseguida com a revolução.

Em conseqüência disso, os dois pilares da ideologia idealista militar, o moralismo, traduzido no combate à corrupção, e o anticomunismo, expresso na luta contra a subversão, entraram em processo de diluição e amaciamento. Este fato se acentuou à medida em que ficava evidente que a sinceridade da cúpula governamental em relação ao combate à subversão e, especialmente, à corrupção estava longe de ser total. Predominantemente no episódio das cassações, ficou claríssimo que, sob a cobertura do combate à subversão ou à corrupção, em diversos casos o que se objetivava, realmente, era a segurança da permanência no poder do grupo governamental. E é claro que esta falta de sinceridade ideológica foi pouco a pouco contribuindo para desmoralizar a caça às feiticeiras que os militares da chamada “linha dura” realizavam em nome da “ideologia revolucionária”.

Este processo de desencantamento e perda de entusiasmo por parte dos militares e de perda de unidade, diluição e amaciamento da ideologia militar resultaram, naturalmente, em perda relativa do poder, na medida em que estes se dividiam, esmoreciam em sua atividade e se desorganizavam. Ganhavam, assim, relativo poder os grupos civis, embora ainda permanecessem, nos primeiros meses do governo Costa e Silva, em uma posição tipicamente subordinada. Um sintoma dessa relativa recuperação do poder civil estava na cres-

cente preocupação do governo com a opinião pública, inteiramente desprezada pelo governo anterior.

A modificação por que passou a Revolução de 1964 pode também ser confirmada através da análise superficial da personalidade dos dois presidentes. Enquanto Castelo Branco era um homem frio, deliberado, aristocrático em seu desprezo pelo povo, Costa e Silva revelou-se um homem emotivo, apaixonado, comprometido com a vida. É claro que personalidades tão diferentes implicariam em um estilo de governo muito diferente. Mais importante, porém, é lembrar que, enquanto o general Castelo Branco era um dos líderes intelectuais da Escola Superior de Guerra, o general Costa e Silva foi um representante típico do “militar de caserna”, tocado apenas superficialmente pelos modelos abstratos e alienados daquela escola.

Finalmente, com o fim do governo Castelo Branco, o quadro jurídico-institucional modificou-se. Os atos institucionais, com seus poderes discricionários, são substituídos pela nova Constituição, pela lei eleitoral dos partidos políticos e pela lei de segurança nacional. Estas, embora nem em suas origens nem em seu conteúdo fossem exemplos de democracia, e, a médio ou longo prazo, representassem um retrocesso político, a curto prazo, quando comparada ao regime ditatorial do governo Castelo Branco, representavam uma mudança e uma institucionalização que também nos permitem afirmar que a Revolução de 1964 perdia vigor.

Provavelmente como uma reação a essa perda de vigor da Revolução de 1964, a essa diluição do poder militar, foi editado, em dezembro de 1968, o Ato nº 5. Com essa medida, o governo assumia novamente todos os poderes. O processo de redemocratização do país era paralisado. Esta medida foi provavelmente tomada menos como uma resposta ao tímido aumento do poder civil, ao início de reorganização das esquerdas, à revolta estudantil que, deflagrada em todo o mundo, ocorria também no Brasil, mas mais como uma tentativa do grupo militar dirigente de conservar o poder e reunir forças para realizar uma tarefa que não fora terminada.

Aqui, porém, está o grande problema da Revolução de 1964, ao qual o Ato nº 5 deu novo alento. Essa tarefa não estava definida. A revolução partiu de uma ideologia essencialmente negativa — o combate à subversão e à corrupção. Havia também objetivos positivos teoricamente estabelecidos — particularmente, a segurança nacional e o desenvolvimento econômico. O primeiro desses objetivos, porém, acabava por se definir também negativamente, em termos de combate à subversão. Um aspecto positivo, a afirmação de uma ideologia nacionalista, embora tenha feito alguns progressos no governo Costa e Silva em relação ao governo Castelo Branco, cuja posição era claramente colo-

nialista, não chegou a se definir. E o desenvolvimento econômico continuava a ser definido em termos genéricos. Já não se podia mais dizer, como fora lícito fazê-lo em relação ao governo anterior, que o desenvolvimento econômico fora subordinado à política de combate à inflação. Mas também não conseguia se transformar em um objetivo que reunisse todos os esforços da nação.

Nesses termos e apesar dos inegáveis êxitos da política econômica do governo Costa e Silva, continuava faltando ao país um verdadeiro projeto nacional que fosse capaz de sensibilizar amplas parcelas da população.

Em um certo momento, pareceu possível que esse projeto poderia eventualmente se definir em termos de uma bandeira nacionalista voltada para o desenvolvimento, mas tal possibilidade não se confirmou. Assim, no momento em que o Ato nº 5 era editado, o país entrava em um novo capítulo de sua crise política, sem que um projeto nacional abrisse perspectivas otimistas para o futuro. O diálogo democrático, interrompido em 1964, mas que, em seguida, pouco a pouco, ganhava alento, foi novamente eliminado. Como resultado, teve início mais uma onda de radicalização, com os grupos mais extremados da direita e, principalmente, da esquerda partindo para a ilegalidade, face à impossibilidade de agir através de canais institucionalizados. A crise brasileira mais uma vez ganhava todos os seus contornos.

MUDANÇAS NA POLÍTICA ECONÔMICA: INFLAÇÃO DE CUSTOS

Também no plano econômico houve modificações significativas. O novo governo traça um quadro com cores sombrias das políticas ortodoxas aplicadas no governo Castelo Branco, para, em seguida, apresentar uma reformulação da estratégia de combate à inflação, em termos inteligentes. Basicamente, a inflação foi definida como sendo de custos e não de procura, nos moldes em que vinha sendo atacada pelo governo anterior. Afirma o plano governamental que o processo inflacionário brasileiro passou 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. Nesta última, a inflação prosseguiu, apesar da retração da demanda, devido à influência da elevação autônoma de certos custos, da elevação da taxa de juro, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas.¹ Delfim Netto,

¹ Documento do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967.

então ministro da Fazenda e inspirador principal dessa reformulação, já havia declarado anteriormente que:

A presente inflação brasileira dificilmente poderá ser compreendida nos esquemas teóricos da pura inflação de demanda ou pura inflação de custos. A experiência indica que essas duas formas de tensões têm surgido com a prevalência ora de uma, ora de outra. A pressão autônoma de custos esteve sempre presente no processo inflacionário, oculta, no entanto, pela magnitude dos efeitos derivados da demanda. Tais tensões continuaram a se agravar pela própria natureza de combate à inflação.²

O acerto básico do diagnóstico era indiscutível. Sem dúvida, a análise poderia ter ido um pouco mais fundo. Porém, os envolvimento políticos do governo naturalmente devem ter impedido esta análise. De um lado, por exemplo, fazia-se questão de afirmar que a modificação da estratégia de combate à inflação resultou de uma mudança da conjuntura econômica, não implicando crítica ao governo anterior. Ora, não há dúvida de que houve mudança da conjuntura, mas esta mudança já havia claramente ocorrido quando o general Castelo Branco e seu ministro do Planejamento assumiram o poder. Já vivíamos em regime de capacidade ociosa, pelo menos, a partir do início da crise de 1962-1964. Por outro lado, na determinação dos valores que implicaram a inflação de custos, vimos no início deste capítulo que o fator mais importante era o lucro, ou seja, o custo do capital próprio. Ora, este custo foi esquecido na análise oficial.

Os resultados da política econômica iniciada por Delfim Netto mostraram-se positivos. Definindo a inflação principalmente como sendo 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 haviam 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 empre-

² Delfim Netto, 1967. Esta posição está claramente baseada nas idéias de Ignácio Rangel, cuja *A inflação brasileira* Delfim Netto havia discutido em 1963 com seus alunos, entre os quais eu próprio, em seminário na Faculdade de Economia.

go 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 monopolísticos. Nestas circunstâncias, portanto, não tem sentido pretender combater a inflação com severas restrições à demanda. É preciso liberá-la, ao mesmo tempo em que um severo controle dos custos e preços industriais é estabelecido, com a adoção de técnicas modernas (e não o velho tabelamento de preços, que acabava sempre por ser burlado) de verificação das variações de custo ocorridas e dos aumentos de preço pretendidos, que serão ou não autorizados pelo poder público. Esta política foi adotada através 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.

Em relação à redução do déficit do governo e das emissões de papel-moeda, é preciso salientar que isto foi em parte possível graças ao saneamento financeiro ocorrido durante o governo Castelo Branco. Este governo, embora não tenha distinguido a inflação de custos da de demanda, com prejuízos para o desenvolvimento brasileiro, teve como mérito facilitar o trabalho do governo Costa e Silva em conter o déficit público. Os principais fatores que permitiram essa contenção, porém, foram, de um lado, o novo aumento dos impostos, e, de outro, a prosperidade que possibilitou maior arrecadação. Além disso, é preciso salientar que o déficit, mais do que uma causa, era uma consequência da inflação. Na medida em que o governo conseguia reduzir a taxa inflacionária (de custos) através do estímulo à demanda e ao controle dos preços, tornava-se mais fácil controlar o déficit de caixa e as emissões, evitando-se, assim, 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, em 1969, superaram dois bilhões de dólares. Além da si-

tuação econômica internacional favorável, um fator que sem dúvida teve uma influência positiva sobre as exportações, principalmente as exportações de manufaturados, foi o estabelecimento, pelo ministro da Fazenda em 1967, de uma taxa cambial móvel. Esta política de minidesvalorizações cambiais, além de limitar a especulação, deu uma segurança maior aos exportadores, que não se arriscavam a ver, de repente, que os produtos que exportavam haviam se tornado gravosos.

A taxa de crescimento da renda, que se mantivera em níveis extremamente elevados até 1961, começou a cair verticalmente a partir de 1962. No período de 1963 a 1965, a renda *per capita* brasileira cresceu a taxas negativas. A partir de 1967, porém, entramos em uma fase de decidida recuperação econômica. Em 1968, 1969 e 1970 a renda cresceu às elevadas taxas de 8,4%, 9% e 9,5%, respectivamente. Começava o chamado “milagre econômico”.

A DÉBIL TRADIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Entretanto, se do ponto de vista econômico a crise estava superada, o mesmo não pode ser dito do ponto de vista político. Em fins de 1969, o país é abalado pela morte do presidente Costa e Silva. Sucede-o um outro militar, o general Garrastazu Médici, escolhido por um conselho de militares. O país continuava sob regime de exceção. À ditadura, os grupos mais radicais de esquerda, desorientados e sem perspectivas, respondiam com o terrorismo. E, ao terrorismo, a polícia retrucava, muitas vezes, com a violência. Os escalões mais altos do governo faziam tentativas no sentido de eliminar esse fenômeno, mas não chegavam a aprofundar sua campanha, dadas as resistências das bases policiais. E o terrorismo, apesar de sucessivas derrotas, que revelavam sua fraqueza e sua falta de apoio na população, continuava relativamente ativo, embora cada vez mais enfraquecido.

Por outro lado, a juventude, os intelectuais e as lideranças políticas continuavam mudos. O diálogo democrático permanecia rigorosamente fechado. O regime militar ditatorial, que era disfarçado até dezembro de 1968, torna-se declarado a partir de então. Vivemos sob a égide do Ato nº 5.

Não obstante, conforme a vitória do partido do governo nas eleições de 1970 revelou, o regime militar consegue aos poucos construir uma imagem favorável de seu governo junto às massas populares. A vitória do Brasil no campeonato mundial de futebol de 1970 ajuda-o bastante. Mais importantes, porém, são dois fatores: de um lado, a débil educação democrática do povo brasileiro e de outro, a tentativa do governo de formular um projeto nacional.

A falta de educação democrática do povo fá-lo aceitar, com grande facilidade, os governos fortes. Este fenômeno não ocorre apenas nas classes mais baixas: analfabetas, miseráveis e marginalizadas não chegam a ser contadas no processo político. A classe operária e a baixa classe média urbana, porém, revelam também uma grande falta de espírito democrático. O problema está relacionado com as origens artificiais do liberalismo político brasileiro. A tradição liberal no Brasil, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos ou na Inglaterra, jamais envolveu a maioria de sua população. O liberalismo foi sempre uma ideologia importada.

Até 1930, enquanto dominou no país uma oligarquia agrário-comercial, o liberalismo econômico e político era a ideologia dessa classe, a qual, todavia, jamais a praticou no plano político. Adotava-a no plano econômico como uma forma de manutenção do *status quo* colonial no Brasil. O liberalismo econômico, o *laissez faire*, impedia que o governo realizasse uma política intervencionista e protecionista, com o objetivo de industrializar o país. Nesses termos, o liberalismo econômico transformava-se em uma arma poderosa para a oligarquia agrário-comercial manter no país um modelo de economia dependente, primário-exportador, onde todos os benefícios ficavam reservados para essa mesma oligarquia e para o imperialismo dos países industrializados.

O liberalismo político entrava nesse esquema como um apêndice. O sistema político era efetivamente oligárquico, baseado no poder dos grandes latifundiários e do alto comércio exportador de produtos primários e importador de manufaturados. Havia lugar para o liberalismo econômico, não para o liberalismo político. Nesses termos, este sobrevivia artificialmente, cultuado nas Faculdades de Direito onde dominavam a classe média e uma parte dos filhos da classe alta. Sobrevivia na medida em que era a ideologia dominante na Europa e porque era coerente com o liberalismo econômico, completando-o. Não representava, todavia, nem os interesses nem as convicções profundas da nação como um todo ou mesmo de alguns de seus setores sociais significativos.

As transformações econômicas, sociais e políticas por que passa o país a partir de 1930 — e que chamamos neste livro de Primeira Fase da Revolução Brasileira — não foram de molde a resolver esse problema. Sem dúvida, o caráter antinacional do liberalismo econômico é denunciado e seus defensores marginalizados do processo político e econômico do país. Este é um dos sentidos da Revolução de 1930, que é confirmado pela de 1964. Ambas, porém, além de negarem o liberalismo econômico, negam também o liberalismo político. Não é surpreendente, portanto, a falta de educação democrática do país. Entre 1930 e 1964, particularmente, o liberalismo político, em

conjugação com o liberalismo econômico, era defendido pelos grupos sociais e políticos que haviam dominado o país até 1930. Portanto, era especialmente defendido pelas forças mais retrógradas da nação, que não hesitavam em negá-lo e apelar para as Forças Armadas, todas as vezes que viam seus interesses arriscados.

Certamente, havia também defensores do liberalismo político entre os grupos progressistas que emergiam no país nesse período. Foi isso, inclusive, que permitiu um período de governo democrático entre 1945 e 1964. Mas esses grupos — a classe operária, os empresários industriais, os intelectuais, os estudantes, a nova classe média — estavam mais preocupados em definir uma ideologia nacionalista, industrializante e economicamente intervencionista do que em defender as liberdades democráticas. Os intelectuais de esquerda no Brasil, em especial até 1964, pouco se preocuparam em formular e defender uma ideologia política liberal em que a liberdade política fosse um valor essencial. Na verdade, até 1968, a liberdade teve poucos defensores autênticos no Brasil.

Compreende-se, portanto, por que falta espírito democrático ao povo brasileiro e por que um governo forte pode ser popular.

Mas além deste elemento negativo — a falta de espírito democrático do povo — há um elemento positivo para explicar o fenômeno da popularidade do governo. Referimo-nos à tentativa de formulação de um projeto nacional para o país. Após 1964, o governo Castelo Branco foi marcado por dois lemas de caráter negativo: o combate à subversão e à corrupção. Este tipo de apelo conservador e moralista não podia, naturalmente, encontrar repercussão popular. Entretanto, depois da transição representada pelo governo Costa e Silva, no governo Médici, a ênfase da mensagem governamental perde seu caráter negativo e adquire um cada vez mais afirmativo. Um nacionalismo ainda impreciso e mal definido começa a surgir com o apoio das bases militares, tradicionalmente nacionalistas, mas que haviam visto negada essa tradição durante o governo Castelo Branco-Roberto Campos.

O nacionalismo desenvolvimentista do Pacto Burocrático-Autoritário confunde-se ainda com patriotismo. Transparece na preocupação com a bandeira, com o hino nacional, com os programas de moral e civismo. Deixa-se entrever no novo desenvolvimento do governo, que agora procura subordinar tudo à construção de um país economicamente grande e poderoso. Expressa-se através da política externa do café e do café solúvel, da política de fretes marítimos e da política da pesca. Tem uma manifestação clara no projeto da rodovia Transamazônica, cujo principal objetivo é garantir a soberania nacional sobre aquela região. Além disso, a Transamazônica representa

uma tentativa de mobilização do povo brasileiro, da mesma forma que Brasília e a construção da rodovia Belém-Brasília exerceram esse papel durante o governo Kubitschek.

Uma ideologia nacionalista e um projeto nacional começam a ser esboçados. Os militares brasileiros, nesse momento, começam a reencontrar sua vocação nacionalista. Esse nacionalismo, porém, ainda não se definiu, na medida em que não tomou uma posição face ao capital estrangeiro e à dependência econômica, política e cultural em relação aos Estados Unidos e à Europa Ocidental. Por enquanto, sob influência das lideranças tecnocráticas, o governo vem adotando uma atitude pragmática, sem radicalismo, que dificulta a formulação de uma ideologia efetivamente nacional. A estratégia do grupo tecnoburocrático no poder está baseada claramente em uma aliança entre o governo e o capitalismo nacional e internacional. Nessa aliança, o governo não é mais elemento subordinado. Pelo contrário, é um elemento ativo que procura, através dessa aliança, uma maior taxa de crescimento da renda no país.