

Luiz Carlos Bresser Pereira

ECONOMIA BRASILEIRA

Uma Introdução Crítica

3ª edição revista e atualizada em 1997

EDITORA 34

Editora 34 Ltda.

Rua Hungria, 592 Jardim Europa CEP 01455-000

São Paulo - SP Brasil Tel/Fax (11) 816-6777 editora34@uol.com.br

Copyright © Editora 34 Ltda., 1998

Economia brasileira: uma introdução crítica © Luiz Carlos Bresser Pereira, 1998

A FOTOCÓPIA DE QUALQUER FOLHA DESTA LIVRO É ILEGAL, E CONFIGURA UMA APROPRIAÇÃO INDEVIDA DOS DIREITOS INTELECTUAIS E PATRIMONIAIS DO AUTOR.

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica:

Bracher & Malta Produção Gráfica

Imagem da capa:

Amilcar de Castro, Sem título, 1990, tinta acrílica s/ tela

Revisão:

Maria Clara de Lima Costa

1ª Edição - 1982, 3 reimpressões (Editora Brasiliense, São Paulo)

2ª Edição - 1986, 7 reimpressões (Editora Brasiliense, São Paulo)

3ª Edição - 1998, 1ª Reimpressão - 2000

Catálogo na Fonte do Departamento Nacional do Livro
(Fundação Biblioteca Nacional, RJ, Brasil)

P436e Pereira, Luiz C. Bresser (Luiz Carlos Bresser)
Economia brasileira: uma introdução crítica /
Luiz Carlos Bresser Pereira; 3ª edição revista e
atualizada em 1997 — São Paulo: Ed. 34, 1998
224 p.

Inclui bibliografia.

ISBN 85-7326-083-1

1. Brasil - Condições econômicas. 2. Brasil -
Política econômica. I. Título.

CDD - 330.981

ECONOMIA BRASILEIRA
Uma Introdução Crítica

Prefácio. ETAPAS E INTERPRETAÇÕES DO BRASIL	11
A VISÃO GERAL	19
Primeira Parte. AS BASES DO SUBDESENVOLVIMENTO	23
1. Subdesenvolvimento e Dependência	25
2. As Teorias sobre o Subdesenvolvimento	31
3. Capital Mercantil e Acumulação Primitiva	35
Segunda Parte. A LÓGICA DA ACUMULAÇÃO INDUSTRIAL	39
4. Capital Industrial e Mais-Valia	41
5. Capitalismo Monopolista	47
6. Industrialização Substitutiva de Importações	51
7. As Empresas Multinacionais	57
8. Capitalismo Estatal	61
9. Capitalismo Tecnoburocrático	67
10. O Modelo de Subdesenvolvimento Industrializado	71
11. Acumulação e Desenvolvimento	75
12. Pequena Formalização do Modelo	81
Terceira Parte. OS DESEQUILÍBRIOS ESTRUTURAIS	85
13. Altos Lucros e Ordenados, Baixos Salários	87
14. Desequilíbrios Regionais	95
15. Agricultura e Indústria	99
16. Dualismo e Tecnologia	105
Quarta Parte. OS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÔMICOS	109
17. Crises Cíclicas	111
18. As Crises de 1962 e 1974	117
19. O Desequilíbrio Externo e a Taxa de Câmbio	123
20. O Desequilíbrio Financeiro	129
21. A Taxa de Juros	133
22. A Inflação	137

Quinta Parte. POLÍTICA ECONÔMICA	145
23. Planejamento Econômico	147
24. Política de Rendas	151
25. Política de Rendas e Lei do Valor	155
26. Política Econômica Ortodoxa	159
Sexta Parte. CRISE E REFORMA	163
27. A Grande Crise	165
28. A Crise Fiscal do Estado	171
29. As Tentativas de Estabilização	179
30. As Reformas Estruturais	185
31. O Plano Real	295
32. Mercosul e Integração Americana	203
33. Rumo ao Futuro	207
Obras Citadas	215

ÍNDICE DE QUADROS

I. Produção por Habitante nos 30 Países mais Populosos do Mundo	26
II. Distribuição de Renda em Diversos Países	28
III. Distribuição em Porcentagem das 100 e das 200 Maiores Empresas entre Nacionais, Multinacionais e Estatais	49
IV. Taxas de Crescimento por Setor	53
V. Participação dos Setores na Renda	53
VI. Participação do Estado na Acumulação de Capital	65
VII. Taxas de Acumulação e Desenvolvimento	77
VIII. Evolução da População Brasileira	78
IX. Salário Mínimo e PIB por Habitante em Alguns Países da América Latina	87
X. Distribuição da Renda no Brasil	90
XI. Índices de Salário Mínimo, Médio e Produtividade	93
XII. Posição Relativa Nordeste/Brasil	96
XIII. Desempenho da Agricultura	100
XIV. Taxa de Lucro e Taxa de Investimento	121
XV. O Desequilíbrio Externo	126
XVI. Inflação no Brasil	138
XVII. Carga Tributária (em 1975) e Distribuição	155
XVIII. Variáveis Macroeconômicas Internas	166
XIX. Taxa de Inflação Anual	167
XX. Contas do Setor Público	172
XXI. Déficit Público	188
XXII. Tarifas de Importação	189
XXIII. Principais Variáveis Macroeconômicas Após o Plano Real	199

Economia brasileira: uma introdução crítica é um livro híbrido por ser ao mesmo tempo um livro introdutório, quase didático, e um ensaio pessoal sobre as origens do subdesenvolvimento brasileiro e a natureza fundamental da economia brasileira. Para construir um modelo simplificado desta economia, usei quatro fontes principais: (1) a teoria de longo prazo do desenvolvimento de Smith e Marx; (2) a macroeconomia de Keynes e Kalecki; (3) a sociologia da burocracia de Weber; (4) a visão do subdesenvolvimento que os economistas estruturalistas latino-americanos desenvolveram, principalmente Raul Prebisch, Caio Prado Jr., Celso Furtado, Ignácio Rangel, Aníbal Pinto, Hélio Jaguaribe, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Oswaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares, Antônio Barros de Castro e Luciano Martins; e (5) a teoria da inflação inercial, que economistas neo-estruturalistas latino-americanos desenvolveram, particularmente os pioneiros, Felipe Pazos, Joseph Ramos, Mário Henrique Simonsen, e os responsáveis pela teoria, André Lara Resende, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Francisco Lopes, Pérsio Arida e Yoshiaki Nakano.

Esta é a terceira edição deste livro que teve muitas impressões. É a segunda vez que atualizo este livro. A primeira edição foi de 1982. O aprofundamento da crise no ano seguinte e a aparente recuperação da economia brasileira a partir de 1984 sugeriram uma primeira atualização em 1986, logo após a edição do Plano Cruzado. A retomada da crise nos anos seguintes, sua caracterização como uma crise fiscal do Estado ou, mais amplamente, como uma crise do Estado, e finalmente as reformas que passaram a ocorrer a partir de 1990, coroadas com o Plano Real, de 1994, justificaram uma segunda atualização e, portanto, uma terceira edição deste livro. Nesta terceira edição, não fiz alterações a não ser a partir do Capítulo 27. Os capítulos que havia acrescentado em 1986 foram cancelados, sendo substituídos por cinco novos capítulos. O capítulo final, “Rumo ao futuro”, foi amplamente alterado, embora se conservasse a idéia de que o Brasil pode ser definido como uma economia caracterizada pelo subdesenvolvimento industrializado.* A esta

* Há outros livros introdutórios à economia brasileira. Destaco dois deles: *A economia brasileira*, de Werner Baer (1995) e *A economia brasileira ao alcance de todos*, de Eliana Cardoso (1985).

idéia se acrescentou a de que, em lugar do Estado Desenvolvimentista, está surgindo no país um Estado Social-Liberal.

As grandes crises marcam etapas do desenvolvimento econômico e social de um país. Etapas que correspondem a novas interpretações, ou seja, novas visões que o país formula de si próprio. Neste livro, examinamos a economia brasileira de uma maneira a mais abrangente possível, adotando sempre uma perspectiva histórica. Na introdução, “Visão geral”, dividi o desenvolvimento brasileiro em duas grandes etapas: o Período Mercantil, até 1930, e o Período Industrial, de 1930 em diante.

Podemos, entretanto, discernir pelo menos duas grandes fases no Período Mercantil: a Fase Colonial, marcada por dois grandes ciclos — o da cana-de-açúcar no século XVII, e o do ouro no século XVIII — e a Fase Primário-Exportadora, caracterizada principalmente pela expansão cafeeira, que começa no início do século XIX e entra em colapso nos anos 30.

Ao contrário do que pretenderam a “teoria do imperialismo” e a “teoria do centro-periferia”, em voga entre os anos 30 e 60, sustento neste livro que a origem do subdesenvolvimento brasileiro não se encontra na Fase Primário-Exportadora, na divisão internacional do trabalho ocorrida a partir da Revolução Industrial na Europa, mas na Fase Colonial. Conforme observou Caio Prado Jr. em *História econômica do Brasil*, a natureza da colonização ocorrida no Brasil, em vez de ter sido uma colonização de povoamento, como ocorreu no Nordeste dos Estados Unidos, foi uma colonização mercantil. Ora, na lógica da acumulação mercantil, não existe a preocupação com a incorporação do progresso técnico e com o aumento da produtividade. Este fato, somado ao caráter predatório da colonização portuguesa, explica porque, por volta de 1800, a renda por habitante do Brasil, em dólares de 1950, devia situar-se em torno de 50 dólares, contra uma renda *per capita* oito a dez vezes maior na Inglaterra, na França, na Alemanha e na Nova Inglaterra. A origem do subdesenvolvimento brasileiro, portanto, está claramente na Fase Colonial. A leitura atenta do clássico de Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*, leva à mesma conclusão. Não obstante, nem Caio Prado Jr., nem Celso Furtado, que publicaram seus livros nos anos 40 e 50 respectivamente, quando essa discussão era central no Brasil e mais amplamente na América Latina, concluíram nessa direção, deixando que prosperasse a tese de que fora o imperialismo inglês do século XIX o responsável pelo nosso subdesenvolvimento.

O desenvolvimento brasileiro começa, na verdade, no século XIX, na Fase Primário-Exportadora. É nesse período que tem início a efetiva acumulação primitiva de capital no Brasil, ou seja, a formação de uma burguesia

local dotada de capital próprio. Esta acumulação original realiza-se através da constituição da burguesia cafeeira. Esta burguesia tem ainda muito das características de uma burguesia mercantil. Está muito mais preocupada em lucrar a partir da expansão das plantações, do uso do trabalho escravo e da manipulação da taxa de câmbio pelo Governo do que por meio da introdução de novas técnicas visando o aumento da produtividade. Mas não há dúvida de que, desde o início do ciclo cafeeiro, na primeira metade do século XIX, o país passa a se desenvolver de forma contínua e razoavelmente sustentada.

O primeiro surto industrial de alguma importância acontece já em São Paulo, no final do século, como fruto da expansão cafeeira, mas é só com a crise dos anos 30 que a industrialização brasileira arranca definitivamente, ao mesmo tempo em que o capital industrial se torna dominante econômica e politicamente. Inicia-se, então, o Período Industrial do desenvolvimento brasileiro. Não coincidentemente, é nesta data que ocorre a Revolução de 1930, na qual a burguesia mercantil primário-exportadora paulista cafeeira é derrotada por uma coalizão liderada por Getúlio Vargas, da qual fazem parte a burguesia mercantil substituidora de importações do Sul e do Nordeste, do qual Vargas é o líder, a nova classe industrial paulista e a classe média burocrática localizada no Estado.

O Período Industrial pode ser dividido em duas fases: a fase da Revolução Industrial Brasileira, entre 1930 e 1960, e a de Subdesenvolvimento Industrializado, entre 1960 e 1980. A primeira é a fase da industrialização por substituição de importações, na qual o Estado desempenha um papel decisivo em apoiar a indústria nascente. É também a fase de consolidação de uma burguesia industrial no Brasil. É a fase em que o país deixa definitivamente de ser uma economia “essencialmente agrícola”, como pretendia a Interpretação da Vocação Agrícola, e passa a ser uma economia industrial, como, nos anos 50, afirma e propõe a Interpretação Nacional-Desenvolvimentista, proposta por Raul Prebisch e Celso Furtado, a partir da distinção entre o centro e a periferia.

A crise do início dos anos 60 marca o fim do período áureo da substituição de importações. Nos vinte anos seguintes, a mesma estratégia será, entretanto, mantida pelo regime militar que se instaura no país em 1964. Depois de uma estabilização bem sucedida entre 1964 e 1967, o país retoma o desenvolvimento com base em uma aliança autoritária tecnoburocrático-capitalista, que tem como participantes a burguesia local novamente unida, a tecnoburocracia civil e militar, não apenas estatal mas também privada, e as empresas multinacionais. Esta é a Fase do Subdesenvolvimento Industrializado, no qual as distorções da economia, particularmente a concentração

da renda e o endividamento externo, agravam-se, estabelecendo-se as bases para uma grande crise fiscal nos anos 80.

Esta é a fase explicada pela Interpretação da Nova Dependência, para a qual a contribuição de Fernando Henrique Cardoso foi fundamental, embora as de outros autores, como Maria da Conceição Tavares, Antônio Barros de Castro e Luciano Martins, sejam também essenciais. Desde meu primeiro livro, *Desenvolvimento e crise no Brasil* (1968), meu interesse intelectual básico foi em discutir o esgotamento do modelo de substituição de importações e do correspondente pacto político populista e nacional-desenvolvimentista. Nos anos 70, vou procurar entender a nova dependência, ou o novo modelo dependente e distorcido (porque concentrador de renda) de desenvolvimento que se instaura no Brasil, que denominarei “modelo de subdesenvolvimento industrializado”. * O modelo de desenvolvimento concentrador de renda correspondia a uma aliança política, que denominei “pacto tecnoburocrático-capitalista”. ** Dois livros dos anos 70, *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (1977) e *O colapso de uma aliança de classes* (1978), discutem a nova dependência e o novo pacto político. No segundo livro, entretanto, já examino as bases da ruptura da aliança entre a burguesia e a tecnoburocracia estatal, que prenunciava a profunda crise econômica dos anos 80, ao mesmo tempo em que marcava o início da transição para o regime democrático, que só se completaria no início de 1985.

A partir do segundo choque do petróleo em 1979 e do violento aumento das taxas de juros internacionais ocorrido nesse mesmo ano, tem início a Grande Crise da economia brasileira — a crise dos anos 80. Inicialmente, esta crise aparece como uma crise da dívida externa. Aos poucos, porém, e principalmente às vésperas de minha passagem pelo Ministério da Fazenda, percebi que se tratava, essencialmente, de uma crise fiscal do Estado. Alguns dias antes de assumir o ministério, apresentei em Cambridge o artigo “Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil” (abril de 1987), em que assinalo pela primeira vez esse fato. Nos anos seguintes, a partir de minha experiência no Governo, ampliei a análise definindo a crise como uma crise do Estado — uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de inter-

* Ver, a respeito, Bresser Pereira (1970, 1973, 1977, 1982). No primeiro artigo citado, analiso a retomada do desenvolvimento a partir de um processo de concentração de renda da classe média para cima; no segundo, defino em termos gerais o “novo modelo”; é só no terceiro que proponho a expressão “subdesenvolvimento industrializado”.

** Guilherme O’Donnell (1973) fará de forma brilhante a análise dessa aliança política, que ele denominou de “pacto burocrático-autoritário”, em vez de “pacto tecnoburocrático-capitalista”.

venção do Estado na economia e no social e uma crise da forma burocrática de administrar esse Estado —, esboçando a Interpretação da Crise do Estado. Esta interpretação irá se consolidar no meu curto período no ministério e depois será desenvolvida em três livros, dois dos quais publicados no exterior: *A crise do Estado* (1992), *Reformas econômicas em novas democracias* (1993), com José Maria Maravall e Adam Przeworski, e *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil* (1996), em que a interpretação da crise do Estado recebe sua formulação mais acabada. A crise brasileira deixa de ser essencialmente exógena para se tornar endógena, conseqüência da crise do Estado brasileiro.

Os anos 80 não serão apenas anos de estagnação econômica, serão também anos de alta inflação e de tentativas frustradas de estabilização. No início dos anos 80, um grupo de economistas brasileiros desenvolverá a teoria básica dessa elevação alta e persistente dos preços — a teoria da inflação inercial —, que será objeto de um livro meu com Yoshiaki Nakano, *Inflação e recessão* (1984) e de muitos artigos e debates.

Três planos utilizaram explicitamente essa teoria para estabilizar a inflação brasileira: o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Real (1994). O primeiro fracassou porque foi implementado de forma populista. O segundo, porque sequer chegou a ser completamente implementado, dada a falta de apoio político. O Plano Real, que finalmente estabilizou a economia brasileira em 1994, foi precedido e está sendo complementado por um conjunto de reformas econômicas — ajuste fiscal, liberalização comercial, reestruturação das empresas privadas, privatização das empresas estatais, reforma da administração pública — que estão mudando a face do Brasil. Por meio dessas reformas, o Estado brasileiro está sendo redefinido. Por outro lado, o Plano Real marcou também o provável final da mais grave crise jamais experienciada pela economia brasileira. Uma crise que manteve a renda por habitante do país estagnada por 15 anos. Uma crise que exigiu uma nova interpretação da economia e da sociedade brasileira — a Interpretação da Crise do Estado — e aponta para uma nova fase de seu desenvolvimento.

A crise dos anos 80, precisamente porque foi uma crise do Estado, foi também uma crise da esquerda em todo o mundo e da Interpretação da Nova Dependência, que a esquerda adotava no Brasil e na América Latina. O crescimento excessivo e distorcido do Estado, a sua crise fiscal, o esgotamento da industrialização por substituição de importações e a superação da forma burocrática de administrar o Estado não apenas provocaram a crise econômica dos anos 80, mas também abriram espaço para a crítica da direita neoliberal às formas de intervenção do Estado, e para as propostas de reforma orientadas para o mercado, como o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização.

Por outro lado, a globalização da economia, ou seja, o aumento dramático da competição em nível internacional a partir da redução dos custos de transporte e comunicação, reduziu a capacidade dos estados nacionais de formular políticas internas e aprofundou a necessidade de reformas que dotassem os países de maior capacidade competitiva.

Essas reformas foram, portanto, uma imposição da crise do Estado e da globalização da economia mundial. Foram inicialmente propostas pelos conservadores, que não precisaram se atualizar para isto: bastou-lhes lembrar os velhos princípios liberais. Não obstante, um grande esforço de modernização dessa visão foi realizado pelos intelectuais conservadores neoliberais, particularmente pelos economistas austríacos, pelos monetaristas de Chicago e pela escola da escolha racional.

A esquerda, inicialmente perplexa, apegou-se a suas velhas idéias. Entretanto, da mesma forma que, nos anos 30, a crise do mercado obrigou os conservadores a se reciclarem e a adotarem políticas de intervenção do Estado, a crise dos anos 80 está obrigando a esquerda a se modernizar e a pensar em reformas orientadas para o mercado. Continua esquerda porque continua disposta a arriscar a ordem em nome da justiça e coloca a igualdade e a melhor distribuição de renda como valores maiores. Continua esquerda porque sabe que o mercado é insuficiente para coordenar o sistema econômico, não apenas de forma eficiente, mas também eqüitativa. Mas está disposta a adotar reformas orientadas para o mercado, como a liberalização comercial e a privatização. E sabe que o ajuste fiscal é uma condição para que o Estado se fortaleça, passe novamente a ter poupança pública e, assim, recupere autonomia para a execução de políticas.

A velha esquerda, que não foi capaz de se reciclar, chama todas as reformas orientadas para o mercado de “reformas neoliberais”, quando, na verdade, são reformas do Estado essenciais para que este possa voltar a ter um papel positivo no desenvolvimento econômico e social. Enquanto o Estado estiver sem crédito e sem recursos financeiros, não poderá executar políticas. Enquanto não for capaz de definir com clareza qual seu papel no mundo globalizado dos nossos dias, não poderá ter uma ação efetiva e eficaz.

O Estado precisa ser entendido como regulador do sistema econômico e como provedor de recursos para as atividades que o mercado não é capaz de remunerar adequadamente, e não mais como executor dessas tarefas, que devem ficar para o setor privado ou para o setor público não-estatal.

Para o Brasil, conforme analisamos neste livro, a crise dos anos 80 foi a Grande Crise. Nunca, em sua história, o país havia enfrentado uma crise econômica tão grave. Nunca as taxas de inflação alcançaram níveis tão al-

tos. Nunca a renda por habitante permaneceu estagnada por tantos anos. Na última parte deste livro, que foi acrescentada em sua edição de 1996, analisamos essa crise e as reformas que ela propiciou.

Terminada a crise, o Brasil provavelmente voltará a se desenvolver. Mas não devemos nos iludir. Será ainda um desenvolvimento distorcido, porque injusto. Desde os anos 70, vivemos no que costumamos chamar de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”. O Brasil conseguiu industrializar-se, mas nem por isso deixou de ser subdesenvolvido, marcado por profundos desequilíbrios econômicos e sociais.

A partir da Grande Crise dos anos 80, esse modelo perverso de desenvolvimento — perverso porque altamente concentrador de renda — vem sofrendo alterações. Na medida em que a crise do Estado, que foi a causa fundamental da Grande Crise, for superada, e o Estado recuperar sua capacidade de poupança, e suas duas novas missões — a missão social e a missão de apoio à competitividade internacional — se tornarem claras, o subdesenvolvimento industrializado tenderá a se tornar menos agressivo, mais maduro e mais democrático. Mas estaremos ainda longe do desenvolvimento e da democracia que prevalece nos países centrais. Estaremos, entretanto, em condições de competir com esses países e, aos poucos, encontrar também nosso lugar ao sol.

São Paulo, outubro de 1997

A economia brasileira é um sistema econômico complexo e desequilibrado, aparentemente muito difícil de ser compreendido. A teoria econômica, entretanto, permite-nos construir um modelo simplificado desta realidade e torná-la compreensível. Veremos então que a economia brasileira se constitui em um sistema, possui uma estrutura. Veremos que as relações que existem dentro dela não ocorrem ao acaso, mas obedecem a uma lógica: a lógica da acumulação capitalista.

Para construirmos esse modelo simplificado da economia brasileira, vamos usar quatro fontes principais: (1) a teoria econômica clássica de Ricardo e de Marx; (2) a teoria macroeconômica de Keynes e Kalecki; (3) as análises dos principais economistas e sociólogos brasileiros; e (4) as teorias recentes sobre o capitalismo de Estado ou capitalismo tecnoburocrático.

Por meio dessa análise, verificaremos que a economia brasileira é uma economia subdesenvolvida, mas que já deixou de ser primário-exportadora e tornou-se industrializada. O país encontra-se, então, não apenas em uma situação intermediária entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, mas, principalmente, em uma situação contraditória: é uma economia subdesenvolvida industrializada.*

Verificaremos também que é uma economia capitalista. No início, foi uma economia capitalista mercantil-especulativa. Neste século, principalmente a partir de 1930, tornou-se uma economia capitalista industrial. Mas praticamente saltou a etapa competitiva do capitalismo industrial e tornou-se uma sociedade capitalista monopolista de Estado, caracterizada pela predominância das grandes empresas nacionais e multinacionais e do grande Estado regulador e produtor.

* O caráter contraditório, subdesenvolvido e ao mesmo tempo industrializado, da economia brasileira é uma das idéias centrais da “teoria da dependência”, cujo livro fundamental é de Cardoso e Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (1969). Ver também Edmar Bacha (1973), em que ele descreveu o Brasil como uma “Belíndia” — uma mistura de Bélgica e Índia —, e Bresser Pereira (1973, 1977), que usou originalmente a expressão “subdesenvolvimento industrializado”.

Essa economia e essa sociedade subdesenvolvida mas industrializada, capitalista mas monopolista e estatal, são marcadas por enormes potencialidades e maiores desequilíbrios. A renda é extraordinariamente concentrada. Os ordenados dos altos tecnoburocratas e principalmente os lucros dos capitalistas são muito grandes, enquanto os salários dos trabalhadores são muito baixos. Por outro lado, a economia está sempre ameaçada de crise porque a inflação é muito alta, porque a tendência ao desequilíbrio de nossas contas externas é permanente, levando-nos a um endividamento crescente, e porque o orçamento do Estado está sempre em déficit.

Todos esses desequilíbrios ocorrem nos quadros de um capitalismo selvagem e freqüentemente autoritário, que obedece à lógica da acumulação e do consumo de luxo; de um capitalismo de Estado em que a tecnoburocracia é, ao mesmo tempo, a grande responsável pelo desenvolvimento e a grande co-responsável (com a burguesia) pelo autoritarismo e pelo consumismo; de um capitalismo dependente, na qual o surgimento de uma grande classe média moderna, que reproduz os padrões de consumo do centro desenvolvido, condiciona o tipo de crescimento econômico excludente próprio do modelo brasileiro de subdesenvolvimento industrializado.

É preciso assinalar, por outro lado, que esses desequilíbrios são o resultado de um processo real de desenvolvimento em que a acumulação de capital e o processo técnico estão continuamente transformando o sistema econômico, social e político brasileiro. Nos últimos cinquenta anos, especialmente, não assistimos a um mero processo de crescimento, como aconteceu no período colonial com o ciclo do açúcar e depois do ouro, mas a um processo de desenvolvimento capitalista que tende a se tornar auto-sustentado, ainda que sujeito a graves crises como a atual.

Nesse processo, apesar de toda a concentração de renda e da marginalização de uma parcela ainda ponderável da população brasileira (64,4% da população ativa recebiam até dois salários mínimos em 1980), é preciso admitir que os padrões de vida médios melhoraram, ainda que insatisfatoriamente, em termos de níveis de salário, educação, saúde, saneamento básico, esperança de vida; que a urbanização continua acelerada; que a taxa de analfabetismo, que era de 56,0% em 1940, baixou para 26,1% em 1980, e para cerca de 15% no final do século; que o número de matriculados no ensino secundário e superior aumentou muito mais rapidamente do que a população e que uma imensa camada média se formou neste país, a partir do desenvolvimento, de um lado da média burguesia proprietária e, de outro, da classe média tecnoburocrática empregada nas organizações públicas e privadas.

A economia brasileira atual é fruto de um processo histórico complexo

que necessita ser periodizado. A periodização que usaremos neste livro e que transparecerá durante toda a análise compreende dois grandes períodos: o período do capital mercantil, até 1930, e o período do capital industrial, de 1930 em diante. Não há um período pré-capitalista ou feudal. O período do capital mercantil subdivide-se em período colonial, sob a égide do capital mercantil central, até 1808, e modelo primário-exportador de subdesenvolvimento, sob o domínio do capital industrial central, de 1808 a 1930. O período do capitalismo industrial, por sua vez, divide-se em modelo de industrialização substitutiva de importações, entre 1930 e 1954, e modelo de subdesenvolvimento industrializado, que se sobrepõe à segunda fase do processo de substituição de importações, iniciando-se em torno de 1954 e consolidando-se a partir de 1964.

A periodização econômica corresponde obviamente a uma periodização política. O modelo primário-exportador ocorre nos quadros do Estado oligárquico-mercantil, em que a burguesia agrário-mercantil é a classe dominante; o modelo de substituição de importações corresponde ao Estado populista; e o modelo de subdesenvolvimento industrializado, ao Estado tecnoburocrático-capitalista, especialmente a partir de 1964. A Revolução de 1930, assim como a grande depressão dos anos 30, marca a transição do capital mercantil para o industrial e do Estado oligárquico-mercantil para a aliança de setores não-exportadores do latifúndio mercantil com a burguesia industrial, as camadas médias tecnoburocráticas e os trabalhadores urbanos nos quadros do Estado populista. O suicídio de Getúlio Vargas em 1954 foi um marco significativo para o início do modelo de subdesenvolvimento industrializado, completado no plano político pela Revolução de 1964, que marcou a aliança da burguesia industrial e mercantil com a tecnoburocracia pública e privada, civil e militar, e com as empresas multinacionais, nos quadros de um Estado autoritário tecnoburocrático-capitalista. Já a partir de 1974, entretanto, o modelo de subdesenvolvimento industrializado entra em crise. O autoritarismo tecnoburocrático-capitalista, por sua vez, entra em crise a partir de 1977, quando se inicia o processo de redemocratização do país.

É esta economia brasileira, ou, mais amplamente, é esta formação social contraditória e dinâmica que examinaremos neste livro, do ponto de vista da economia política. Nosso objeto é sempre uma economia capitalista, mas uma economia que foi mercantil e hoje é industrial, que é monopolista e estatal, mas se conserva subdesenvolvida e dependente. Essa sociedade tem sido quase sempre autoritária, mas as perspectivas imediatas de uma democracia, ainda que burguesa, são reais. Menos imediatas mas concretas são as perspectivas para o socialismo, que só voltaremos a discutir na conclusão deste trabalho.

A economia brasileira é subdesenvolvida e dependente. Subdesenvolvimento significa, fundamentalmente, baixa produtividade do trabalho. Significa que a produção por trabalhador é, em média, pequena, muito menor do que a produção por trabalhador nos países desenvolvidos, sejam eles capitalistas ou estatais. E se a produção por trabalhador, ou produtividade, é baixa, a renda, ou produção por habitante, também é baixa.

O subdesenvolvimento é sempre acompanhado por pobreza, senão mísera, fome, subnutrição, más condições de saúde, por analfabetismo e baixa qualificação técnica dos trabalhadores.

Essas características são ao mesmo tempo consequência e causa do subdesenvolvimento. Não se pense, entretanto, que toda a economia brasileira seja caracterizada por baixa produtividade e péssimas condições de vida.

A produtividade média dos trabalhadores brasileiros é baixa, mas não é baixíssima. Conforme mostra o Quadro I, a produção por habitante do Brasil está em posição intermediária entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Somos paradoxalmente um país subdesenvolvido e industrializado.

Essa produtividade intermediária da economia brasileira é, na verdade, o resultado de uma média entre a alta produtividade de um setor capitalista-monopolista e a baixíssima produtividade dos setores marginalizados e pré-capitalistas da economia brasileira. Na verdade, e como toda sociedade subdesenvolvida, a economia brasileira é intrinsecamente dual e heterogênea.¹ O setor moderno, capitalista industrial, utilizando uma tecnologia altamente sofisticada, é incapaz de absorver a mão-de-obra abundante que o capitalismo mercantil e o clima tropical permitiram aparecer no Brasil. Em consequência, o subdesenvolvimento brasileiro é dual, caracterizado pela heterogeneidade estrutural, à medida que leva à convivência de um setor de alta produtividade com outro de produtividade muito baixa.

É preciso observar, entretanto, que esse dualismo é diverso do ocorrido nos países africanos ou asiáticos, onde havia anteriormente uma sociedade pré-capitalista estabelecida, a qual passa a conviver com a sociedade capitalista quando nela penetra o capitalismo no século XVI (capital mercantil-colonialista) e principalmente no século XIX (capital industrial-imperialista).

No Brasil, como aliás na América Latina, as sociedades pré-capitalistas foram destruídas. Em seu lugar, entretanto, estabelece-se um capitalismo mercantil retrógrado que dificultará a posterior penetração do capital industrial. O dualismo brasileiro será, então, o produto da coexistência do capital mercantil, marcado por fortes traços pré-capitalistas, com o capital industrial, e pela capacidade de este último absorver a abundante força de trabalho existente no primeiro.

Quadro I: Produção por Habitante nos
30 Países Mais Populosos do Mundo, 1994

Países	População (milhões)	PIB <i>per capita</i> (US\$)
China	1.190,9	530
Índia	913,6	320
Estados Unidos	260,6	25.880
Indonésia	190,4	880
Brasil	159,1	2.970
Rússia	148,3	2.650
Paquistão	126,3	430
Japão	125,0	34.630
Bangladesh	117,9	220
Nigéria	108,0	280
México	88,5	4.180
Alemanha	81,5	25.580
Vietnã	72,0	200
Filipinas	67,0	950
Irã	62,5	N.D.
Turquia	60,8	2.500
Inglaterra	58,4	18.340
Tailândia	58,0	2.410
França	57,9	23.420
Itália	57,1	19.300
Egito	56,8	720
Etiópia	54,9	100
Ucrânia	51,9	1.910
Coréia do Sul	44,5	8.260
África do Sul	40,5	3.040
Espanha	39,1	13.440
Polônia	38,5	2.410
Colômbia	36,3	1.670
Argentina	34,2	8.110

Fonte: World Development Report, 1996.

O subdesenvolvimento brasileiro é assim definido por uma produtividade do trabalho insuficiente e por uma distribuição dos frutos dessa produtividade — ou seja, da renda — também desigual.² Isso permite que haja uma alta burguesia que desfruta de padrões de vida incrivelmente altos, e que haja uma classe média de proprietários burgueses e uma classe média de empregados ou funcionários tecnoburocráticos com um padrão de vida elevado, comparável ao padrão de vida das camadas médias dos países desenvolvidos. Há mesmo alguns trabalhadores especializados que já começaram a ter padrões de vida razoáveis. Em contrapartida, há uma imensa massa de trabalhadores urbanos e rurais que vive em condições estritamente insatisfatórias senão subumanas.

Subdesenvolvimento no caso da economia brasileira significa, portanto, uma produtividade média ainda baixa, mas que já se aproxima de uma situação intermediária, acompanhada por uma distribuição dos frutos dessa produtividade extremamente desigual. O país desenvolve-se, a produtividade aumenta (o produto interno bruto *per capita*, medida global de produtividade, cresceu em 79% entre 1970 e 1980), mas a renda se concentra. Os beneficiados pelo desenvolvimento são muito poucos. Em 1960, os 10% mais ricos da população controlavam 39,6% da renda no Brasil; em 1970, essa porcentagem aumentou para 46,7%, e em 1980, para 50,9%. Em 1989, os 20% mais ricos controlavam 67,5% da renda nacional. Por outro lado, quando comparamos a repartição da renda no Brasil com a dos demais países desenvolvidos (e mesmo de alguns subdesenvolvidos), verificamos definitivamente o alto grau de concentração de renda existente no país. De acordo com os dados do Quadro II, o Brasil inclui-se entre os países de renda mais concentrada do mundo.

O subdesenvolvimento brasileiro, agravado por um alto grau de concentração de renda, resulta em condições de saúde da população extremamente desfavoráveis. Segundo um relatório do Banco Mundial, “as condições gerais de saúde, medidas pela expectativa de vida e pela mortalidade infantil, são piores no Brasil do que em países com níveis semelhantes de renda por habitante”. A mortalidade infantil no Brasil, embora declinante, era ainda de 88 por mil em 1980. Um estudo da Organização Panamericana de Saúde revelou que entre 60 e 70% de todas as mortes de crianças menores de 5 anos eram devidas à subnutrição. Um estudo do Governo brasileiro (ENDEF) de 1974/75 revelou que 21% das crianças abaixo de 18 anos sofrem de subnutrição de segundo e terceiro grau. No plano da educação, embora os progressos sejam sensíveis, especialmente na área da educação secundária, cerca de um quarto da população ainda é analfabeta. No campo do saneamento básico, também os progressos foram reais. Não obstante, em 1980, apenas 38% dos domicílios ur-

banos eram servidos por rede de esgotos e somente 76% dos domicílios urbanos eram abastecidos de água através de rede geral.

Quadro II: Distribuição de Renda em Diversos Países

	40% Mais Pobre	40% Médio	20% Mais Rico
Brasil (1989)	7,0	25,7	67,5
África do Sul (1993)	9,1	27,5	63,3
Chile (1994)	10,1	29,0	61,0
Colômbia (1991)	11,2	33,0	55,8
México (1992)	11,9	32,7	55,3
Nicarágua (1993)	12,2	32,6	55,2
Peru (1994)	14,1	35,5	50,4
Nigéria (1992)	12,9	37,8	49,3
Bolívia (1990)	15,3	36,5	48,2
Uganda (1992)	17,1	34,8	48,1
Filipinas (1988)	16,6	35,6	47,8
Inglaterra (1988)	14,6	41,1	44,3
Vietnã (1993)	19,2	36,8	44,0
China (1992)	16,7	39,4	43,9
Índia (1992)	20,6	36,9	42,6
França (1989)	17,4	40,7	41,9
Estados Unidos (1988)	15,7	42,4	41,9
Egito (1991)	21,2	37,7	41,1
Itália (1986)	18,8	40,2	41,0
Indonésia (1993)	21,0	38,4	40,7
Alemanha (1988)	18,8	41,0	40,3
Pakistão (1991)	21,3	39,1	39,7
Bangladesh (1992)	22,9	39,2	37,9
Japão (1979)	21,9	40,6	37,5
Suécia (1981)	21,2	41,9	36,9
Noruega (1979)	19,0	44,2	36,7
Polônia (1992)	23,1	40,3	36,6
Espanha (1988)	22,0	41,5	36,6
Ucrânia (1992)	23,6	41,0	35,4

Fonte: World Development Report, 1996.

Mas subdesenvolvimento, além de produtividade insuficiente e de desigual distribuição da renda, implicando analfabetismo e subnutrição para os trabalhadores, significa também dependência. A economia brasileira é e sempre foi uma economia dependente. Ou seja, uma economia sem autonomia no seu processo de desenvolvimento, uma economia que não controla os recursos fundamentais para que possa aumentar sua produção por habitante.

O subdesenvolvimento brasileiro, inclusive, só pode ser explicado nos quadros dessa dependência. Esta dependência vem mudando de caráter à medida que o país se desenvolve, mas continua a ser não apenas uma característica, mas também a causa fundamental do subdesenvolvimento brasileiro.

Em um primeiro momento, a dependência significava subordinação econômica e política a Portugal nos quadros do sistema colonial. Em um segundo, subordinação fundamentalmente econômica à Inglaterra nos quadros do modelo primário-exportador e do velho imperialismo anti-industrializante; mas, também, subordinação cultural aos padrões do capitalismo europeu e depois norte-americano. O terceiro momento, definido pela subordinação aos Estados Unidos, ocorre depois de uma grande crise do capitalismo mundial, e é marcado pela penetração das empresas multinacionais industriais. A dependência torna-se, então, eminentemente tecnológica, além de cultural, à medida que as classes dominantes locais continuam a tentar copiar os padrões de consumo dos países centrais às custas da impiedosa exploração da grande maioria da população. É esse último tipo de dependência, desenvolvimentista, mas reprodutora dos padrões de consumo dos países desenvolvidos, que irá presidir a lógica da acumulação e definir o subdesenvolvimento industrializado brasileiro.

Finalmente, em um quarto momento, a dependência se transforma em interdependência nos quadros do processo de globalização — ou seja, de aumento dramático dos fluxos financeiros, das transações comerciais e dos investimentos internacionais e, portanto, da competição entre os países. Neste novo quadro, a estratégia de superação da dependência pela proteção da produção nacional deixa de ser viável, e o Brasil, como os demais países em estágio intermediário de desenvolvimento, não tem outra alternativa senão competir internacionalmente.

NOTAS

¹ O caráter dual da economia e da sociedade brasileira foram analisados por praticamente todos os seus principais estudiosos. Destaco, entretanto, as contribuições fundamentais de Ignácio Rangel (1957), com *A dualidade básica da economia brasileira* e de Jacques Lambert (1959), com *Os dois Brasis*.

² Os autores que estudaram mais agudamente a natureza do subdesenvolvimento brasileiro foram Celso Furtado (1959a, 1961, 1962, 1964, 1966), Ignácio Rangel (1957, 1962, 1978, 1981) e Fernando Henrique Cardoso (1972).

Para que possamos entender por que o Brasil é um país subdesenvolvido, devemos situar a economia brasileira nos quadros da história e da dependência.

É claro que poderíamos querer dar explicações mais imediatas. Poderíamos dizer que o Brasil é subdesenvolvido porque seus trabalhadores não dispõem de uma quantidade suficiente de meios de produção (de máquinas principalmente) para trabalhar. Ou, então, que não dispõem da necessária soma de conhecimentos técnicos necessários a uma alta produtividade. Ou porque a população brasileira não só é excessiva em relação à disponibilidade de meios de produção, mas, também, cresce a taxas excessivamente elevadas. Falta de capital e falta de tecnologia, entretanto, são causas óbvias que, afinal, nada explicam. O crescimento da população a taxas muito mais elevadas do que ocorre ou ocorreu nos países hoje desenvolvidos é sem dúvida um obstáculo ao desenvolvimento, mas não pode ser considerado uma causa do subdesenvolvimento. O que é preciso saber é por que não temos quantidade suficiente de capital e de tecnologia por trabalhador e por que a população brasileira cresce a taxas que dificultam o processo de desenvolvimento.¹

Há algumas “teorias” para explicar o nosso subdesenvolvimento já muito desmoralizadas, mas que devem ser lembradas. São explicações tolas, produto de um arraigado complexo de inferioridade colonial e da necessidade de as classes dominantes justificarem o *status quo*, a situação estabelecida. Por isso, acabam sempre ressurgindo sob os mais variados disfarces. Refiro-me às explicações climáticas (o Brasil é um país tropical...), às explicações raciais (o Brasil é um país mestiço...), às explicações culturais (o Brasil é um país latino e não anglo-saxão ou japonês...), às explicações geográficas (o Brasil não tem petróleo ou não tem ferro perto de carvão...).

Descartadas essas explicações ridículas e aquelas explicações óbvias mas que nada informam (falta de capital e de tecnologia), existe ainda uma explicação conservadora, a chamada “teoria da modernização”. O Brasil teria uma economia subdesenvolvida porque tradicional, pré-capitalista, feudal, semifeudal. Porque sua população não pensa em termos capitalistas, não se preocupa com produtividade, com mecanização de lucros, com investimentos produtivos. A sociedade brasileira seria dual: um setor tradicional, pré-

capitalista e um setor moderno, capitalista. O peso do setor tradicional, entretanto, seria tão grande que impediria o desenvolvimento do capitalismo neste país.

Essa teoria, muito em moda entre as mentalidades conservadoras, substituiu as antigas explicações culturais hoje desmoralizadas. Seu caráter ideológico é evidente. O Brasil seria subdesenvolvido por falta de capitalismo, quando nós sabemos muito bem que capitalismo é algo que não faltou jamais neste país. O modelo seriam os países capitalistas adiantados, modernos. Como nossa economia deveria ser igual à deles, falta-lhe capitalismo, é dual, tradicional.

Os defensores dessa explicação acabam propondo como solução para os problemas do nosso subdesenvolvimento um amplo trabalho de “educação”, através do qual se modernizariam as populações tradicionais, que assim seriam convencidas a trabalhar com mais afinco, a poupar, a saber que “tempo é dinheiro”, e que é possível “fazer-se por si mesmo” desde que se trabalhe. A ideologia do capitalismo — individualista, baseada no lucro e na hipótese da mobilidade social — é, assim, transplantada para o Brasil da maneira mais elementar.

No extremo oposto, existe a “teoria do imperialismo”. Se para a teoria da modernização o problema do Brasil é falta de capitalismo, para a teoria do imperialismo o Brasil seria subdesenvolvido porque foi permanentemente explorado pelos países capitalistas imperialistas. A totalidade ou grande parte do excedente econômico (ou seja, da produção que excede o consumo necessário dos trabalhadores) que o Brasil produz ou produziu foi sempre e sistematicamente transferida para a metrópole: primeiro para Portugal, depois para a Inglaterra e, afinal, para os Estados Unidos. Por isso seríamos subdesenvolvidos.²

Embora essa explicação esteja mais próxima da realidade, ela também é inaceitável. Sem dúvida, o Brasil foi sempre explorado pelas potências metropolitanas. Mas, se excluirmos Portugal, que era ele próprio uma metrópole subdesenvolvida, veremos que, quando os países hoje desenvolvidos, Inglaterra, França e Estados Unidos, em fins do século XVIII ou começo do século XIX, realizavam sua Revolução Industrial e completaram a Revolução Capitalista, o Brasil já estava muito atrasado. Sua renda por habitante era muito inferior à daqueles países. Sua tecnologia, muito menos desenvolvida. Depois a economia brasileira entrou em contato com aqueles países, desenvolveu-se e ao mesmo tempo foi explorada. E o atraso, se não se aprofundou, manteve-se no mesmo nível, enquanto outros países, como a Alemanha, o Japão e a Rússia, desenvolviam-se.³

Na verdade, só é possível compreender o subdesenvolvimento brasileiro no plano da história. Em vez da teoria da modernização ou da teoria do imperialismo, o que necessitamos é de uma “teoria histórica do subdesenvolvimento”. Esta teoria deverá partir da distinção entre o capital mercantil e o capital industrial, e procurar compreender por que no Brasil, como aliás em toda a América Latina, o capital mercantil permaneceu tão longamente dominante, dificultando a emergência do capital industrial.⁴

Por outro lado, o capital industrial, ao penetrar tardiamente na economia capitalista mercantil brasileira (aliás, marcada por fortes traços pré-capitalistas), irá encontrar não só fortes obstáculos da parte das estruturas mercantis e pré-capitalistas, mas também se revelará incapaz de absorver a força de trabalho abundante que o capital mercantil gerou durante quatro séculos. O capital industrial insuficiente e a tecnologia poupadora de mão-de-obra empregada penetrarão, então, como uma cunha na sociedade capitalista mercantil formando uma sociedade dualista e subdesenvolvida. Na verdade, o capital industrial penetra no Brasil em duas grandes ondas. A primeira, gerada aqui mesmo, tem suas primeiras manifestações no final do século passado e seu grande desenvolvimento a partir dos anos 30. É o capital local e competitivo. A segunda, marcada por forte componente de capital estatal e de capital multinacional, ocorrerá nos anos 50. É o capital monopolista. Em ambos os casos, a economia será marcada por uma heterogeneidade estrutural que definirá a própria condição do subdesenvolvimento.⁵

NOTAS

¹ Realizei uma ampla análise das interpretações econômicas e políticas sobre o Brasil em “Interpretações sobre o Brasil” (Bresser Pereira, 1997a), onde estão analisadas duas interpretações anteriores à crise do início dos anos 60 e ao golpe militar de 1964, quatro do período entre 1964 e a grande crise dos anos 80, e três contemporâneas. As duas primeiras interpretações estão essencialmente preocupadas com as causas do subdesenvolvimento, a interpretação da vocação agrária relacionada com a teoria da modernização, enquanto a interpretação nacional-desenvolvimentista atribui o atraso econômico brasileiro principalmente ao imperialismo.

² Para uma crítica recente da interpretação imperialista do subdesenvolvimento brasileiro, ver “O conceito de pré-requisitos para a industrialização”, de Robert C. Nicol (1997). Este trabalho tem como origem a tese de doutoramento não-publicada do autor, *A agricultura e a industrialização no Brasil* (1974).

³ O livro mais importante sobre a história econômica do Brasil é ainda o de Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*. São ainda importantes a *História econômica do Brasil*, de Caio Prado Jr. (1945); *Evolução industrial de São Paulo* (1954) e *Formação industrial do Brasil: Período Colonial* (1961), de Heitor Ferreira Lima; *A luta pela industria-*

lização do Brasil, de Nícia Vilela (1961); *Política do Governo e crescimento da economia brasileira*, de Aníbal Villela e Wilson Suzigan (1973); *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, de Sérgio Silva (1976); *A industrialização de São Paulo*, de Warren Dean (1971); *Formação econômica do Brasil*, de Versiani e Mendonça de Barros (orgs.) (1977); *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*, de Wilson Suzigan (1986), e *Ordem e progresso*, organizado por Marcelo Paiva Abreu (1990). Não esquecer o livro clássico de Roberto Simonsen, *História econômica do Brasil — 1500-1820* (1937).

⁴ Os três primeiros capítulos da *História econômica do Brasil*, de Caio Prado Jr. (1945) nos sugerem a causa fundamental do subdesenvolvimento brasileiro: o caráter mercantil da colonização brasileira em contraste com a colonização de povoamento que foi dominante no norte dos Estados Unidos (Nova Inglaterra). O Brasil, como uma região complementar do ponto de vista climático em relação à Europa, adaptava-se a uma colonização mercantil ou de exploração capitalista, baseada no latifúndio ou na “plantation”, que, conforme principalmente Celso Furtado demonstrou nos livros já citados, não propiciava o aumento da produtividade e, portanto, um desenvolvimento sustentado.

⁵ Examinei o desenvolvimento do Brasil entre 1930 e a crise dos anos 80 em *Desenvolvimento e crise no Brasil — 1930-1983* (Bresser Pereira, 1984). A grande crise dos anos 80 e o desenvolvimento posterior foram por mim analisados principalmente em *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil* (1996). Os dois livros complementam-se, portanto, no plano histórico.

O Brasil sempre foi um país capitalista. As teorias que pretendem ver no Brasil colonial e no período imperial a predominância do modo de produção feudal, ou então do modo de produção escravista, são absolutamente insustentáveis. Desde o início da colonização, o Brasil foi tratado como uma empresa comercial. Caio Prado Jr. (1945) deixou muito claro este fato nos primeiros capítulos de sua *História econômica do Brasil*.

Sem dúvida, podemos encontrar traços de modos de produção pré-capitalista no Brasil. Portugal foi a primeira nação européia a realizar uma espécie de revolução burguesa, mas jamais a completou. Durante todo o período colonial brasileiro, Portugal conservou fortes traços do seu passado feudal. É natural, portanto, que o latifúndio brasileiro também conservasse internamente certas características do feudo: auto-suficiência, poder absoluto do senhor, sistema de agregados, prevalência de uma ideologia aristocrática. Mas o caráter fundamental do latifúndio é capitalista. O objetivo é o lucro através da colocação do açúcar no mercado internacional. A forma de realizá-lo é a chamada “acumulação primitiva”, que Marx descreveu tão bem no capítulo XXIV do Livro I de *O capital*. O trabalho escravo, que levou alguns a ver escravismo no Brasil, não passou de uma forma, por excelência, através da qual a burguesia mercantil se apropriou do excedente nos quadros do processo de acumulação primitiva, porque “acumulação primitiva” não é outra coisa senão todas as formas mais ou menos violentas que a burguesia utilizou inicialmente para extrair e acumular excedente, inclusive a especulação mercantil. Só depois de realizar a acumulação primitiva e já de posse de um capital inicial foi possível à burguesia extrair excedente através do mecanismo da mais-valia, que pressupõe, além de capital, trabalho assalariado e troca de equivalentes.

O Brasil foi, portanto, sempre e predominantemente capitalista, mas há duas formas de capitalismo histórica e conceitualmente distintas: o capitalismo mercantil ou especulativo, e o capitalismo industrial ou capitalismo propriamente dito.¹

Os países que se desenvolveram foram aqueles que ultrapassaram a fase de predomínio do capital mercantil mais cedo. No Brasil, o capital mercantil, controlado através de uma associação da oligarquia agrário-mercantil local,

primeiro com o colonialismo português e depois com o imperialismo britânico, prevaleceu de forma decisiva até pelo menos 1930. Por isso, o Brasil permaneceu subdesenvolvido. O subdesenvolvimento brasileiro está indissolúvelmente ligado à predominância do capital mercantil na economia brasileira durante um longo período em que outros países, a começar pela Inglaterra em torno de 1760, e depois a França e os Estados Unidos, no início do século XIX, passavam para o domínio do capital industrial.

O capitalismo mercantil é uma formação social historicamente situada, na qual a apropriação do excedente é realizada pela burguesia por meio de formas violentas ou especulativas, e não por meio do mecanismo da mais-valia, que é próprio do capitalismo industrial. O capital mercantil é a forma original que assume o capitalismo. Seu mecanismo mais típico de apropriação do excedente é o comércio especulativo de longa distância. À medida que os mercados eram capazes de comprar em um lugar e vender suas mercadorias muito longe dali, eles logravam um monopólio sobre aquelas mercadorias que lhes permitia vendê-las por um preço muito mais alto do que seu valor-trabalho.

O valor de uma mercadoria, conforme descobriram os economistas políticos clássicos, é correspondente à quantidade média de trabalho nela incorporado. O preço em moeda de uma mercadoria deve ser, em princípio, correspondente ao seu valor, com a correção necessária para a equalização da taxa de lucro.

No capitalismo mercantil, entretanto, o preço descola-se inteiramente do valor, e é através dessa diferença que o mercador se apropria privadamente do excedente, ou seja, do produto que excede o consumo necessário à sobrevivência e reprodução dos trabalhadores.

Nos modos pré-capitalistas de produção, as aristocracias dominantes apropriavam-se do excedente econômico sob diversas formas. No modo asiático de produção, que caracterizou todas as grandes civilizações hidráulicas da Antigüidade (Egito, China, Índia, Mesopotâmia), tínhamos os tributos e secundariamente o trabalho escravo. No escravismo grego e romano, o trabalho escravo. No feudalismo, a corvêia (obrigação de trabalhar alguns dias por semana gratuitamente para o senhor) era a forma mais típica de apropriação do excedente. Mas em todas elas o traço comum será a violência ou a ameaça aberta de violência como forma de obrigar os trabalhadores a ceder o excedente produzido.

No capitalismo mercantil, a burguesia apropria-se do excedente através dessa forma disfarçada de violência que é a especulação, o lucro mercantil, a venda por um preço descolado do valor. Mas a burguesia, no seu processo de acumulação primitiva, também usa de métodos diretamente violentos.

tos, como a expropriação das terras dos camponeses, a pirataria, a tributação, a inflação e o estabelecimento de monopólios oficiais.

O capital mercantil, em princípio, não interfere na produção. Esta continua pré-capitalista. Mas nas colônias, quando não há uma produção pré-capitalista organizada, não há outra alternativa senão organizar diretamente a produção. É nesse momento que surge o escravismo mercantil, que obviamente nada tem a ver com o escravismo da Antigüidade clássica. Ao procurar organizar a produção através do trabalho escravo, entretanto, o capital mercantil conserva os vícios originados da apropriação especulativa do excedente. Seu lucro deve derivar da super-exploração dos escravos e da diferença estrutural entre valor e preço que as largas distâncias do comércio internacional permitem. Não faz parte do cálculo econômico do capitalista mercantil que o aumento sistemático da produtividade e a permanente incorporação do progresso técnico ao processo de produção possam e devam ser o caminho mais adequado para a extração do excedente econômico. Isto só será percebido mais tarde pelos capitalistas industriais.

Em conseqüência, o Brasil continua, até o início deste século, produzindo em termos absolutamente tradicionais. Não houve, por exemplo, nenhum progresso técnico significativo na agricultura do café entre 1830 e 1930. O Brasil “desenvolvia-se”, aumentava sua produção por habitante à medida que se especializava na produção de um bem mais rentável, o café, não à medida que aumentava a produtividade.

O capital mercantil, o mecanismo de acumulação primitiva e o modelo primário-exportador, que nos reduzia a meros exportadores de produtos primários, estão assim indissolúvelmente ligados. E constituem a causa fundamental do nosso subdesenvolvimento. O capital mercantil proporcionou à economia dois auges no período colonial, mas foram momentos efêmeros, já que não estavam baseados em ganhos de produtividade. Em 1650, tivemos o auge da cana-de-acúcar; em 1750, o auge do ouro. Em seguida, a retração secular. Entre 1750 e 1850, a economia brasileira não está apenas estacionada. Ela regride. Só a partir dessa época o café proporciona uma espécie de “desenvolvimento”, mas muito parcial, que, conforme demonstrou Celso Furtado, moderniza os padrões de consumo da elite dominante, mas não promove o desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, a incorporação de progresso técnico. De 1850 até 1930, a renda por habitante cresce, à medida que o país se especializa na produção de café, mas o capital mercantil continua dominante, o capital industrial pouco se desenvolve. O atraso do Brasil em relação aos países industrializados não se reduz, mas se aprofunda. A população continua crescendo sem que a produtividade dos trabalhadores aumente. Define-se o subdesenvolvimento brasileiro.

NOTA

¹ Caio Prado Jr., que em dois livros clássicos (1942 e 1945) analisou o caráter mercantil da colonização brasileira, radicalizou de forma equivocada sua análise em *A revolução brasileira* (1966), em que recusou a existência de uma burguesia industrial no país e afirmou que o Brasil continuava, ainda nos anos 60, dominado pelo capitalismo mercantil. Dessa forma, ele procurava criticar intelectuais de esquerda ligados ao partido comunista, como Nelson Werneck Sodré (1964), ou ligados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros, como Ignácio Rangel e Hélio Jaguaribe (1958, 1962), ou ainda à CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina —, das Nações Unidas, como Celso Furtado, que verificaram a existência de uma aliança política dessa natureza entre 1930 e 1960. Sobre o tema, ver Bresser Pereira (1997).

Desde o final do século XIX, entretanto, o Brasil e principalmente São Paulo começam a industrializar-se. O café era, ao mesmo tempo, o grande propulsor da industrialização, à medida que proporcionava capital e mercado para a indústria, e o grande obstáculo. A oligarquia agrário-mercantil, especulativa, incapaz de pensar em termos de aumento da produtividade, era e foi incapaz de realizar a industrialização brasileira (conforme demonstrei na pesquisa sobre as origens étnicas e sociais dos empresários paulistas). Esta só a prejudicava à medida que qualquer processo de industrialização dependia da proteção do Estado, inclusive a proteção alfandegária, que implicaria transferência de renda para os novos industriais. Ora, a renda a ser transferida só poderia ter origem no setor exportador da economia. Diante desse fato, a oligarquia agrário-mercantil, formada por grandes fazendeiros e grandes comerciantes, aliava-se ao imperialismo em sua oposição à industrialização.

Apesar de tudo, entretanto, a Revolução Industrial ocorreu no Brasil, principalmente a partir de 1930. A industrialização ocorrida anteriormente teve sua importância, mas foi marginal, não apenas porque o seu grau de integração inter-industrial era muito pequeno, mas também porque o domínio político estava inteiramente nas mãos da oligarquia cafeeira.¹ A Revolução Industrial brasileira foi realizada por imigrantes e seus descendentes e não pela oligarquia agrário-mercantil, muito menos pelo capital estrangeiro. Este, na área industrial, só viria a se instalar no Brasil bem mais tarde, a partir de 1950.

A industrialização acelerou-se a partir de 1930, transformando o período 1930-1960 em nossa revolução industrial substitutiva de importações. Suas causas mais gerais foram a crise por que passava o sistema capitalista internacional e a decadência política da burguesia mercantil. Dessa forma, era o próprio pacto entre o imperialismo e a oligarquia que entrava em colapso, abrindo espaço para o desenvolvimento do capital industrial. A Revolução de 1930 foi o primeiro capítulo desse processo.

O resultado foi a transformação do Brasil em um país em que o modo capitalista de produção propriamente dito, ou seja, o capitalismo industrial, tornou-se dominante.

O que significa ser o Brasil uma formação social predominantemente capitalista? Para responder a esta questão, é necessário examinar as características do modo especificamente capitalista de produção, que surge inicialmente na Inglaterra, e depois no resto da Europa e nos Estados Unidos, com a Revolução Industrial.

Modo capitalista de produção significa em primeiro lugar propriedade privada dos meios de produção, generalização da mercadoria, concorrência, trabalho assalariado, apropriação do excedente pelo mecanismo da mais-valia, acumulação de capital, incorporação automática de progresso técnico, desenvolvimento econômico e concentração da renda nos quadros de uma democracia burguesa limitada, sempre pronta a transformar-se em regime autoritário. Em segundo lugar, significa concentração de capital, monopolização ou oligopolização de um número crescente de atividades econômicas, formação de um Estado cada vez mais poderoso, surgimento de uma tecnoburocracia no âmbito das grandes empresas e do grande Estado produtor e regulador. Mas estas últimas características já são o resultado da transformação de capitalismo clássico, puro, em capitalismo monopolista de Estado, tecnoburocrático. Veremos neste capítulo apenas as características do capitalismo clássico, tendo como referência a economia brasileira.

Generalização da mercadoria. No capitalismo, todos os bens transformam-se em mercadorias, ou seja, em bens com valor de troca, destinados ao mercado. Nas formações sociais pré-capitalistas, a produção para o autoconsumo, também chamada economia de subsistência, é dominante. As mercadorias constituem exceção. No capitalismo, tudo é transformado em mercadoria.

No Brasil colonial e primário-exportador, em que o capital mercantil é dominante, apenas os bens destinados à exportação — o açúcar principalmente — são mercadorias. O grosso dos bens produzidos para consumo interno não são mercadorias porque são produção para autoconsumo, seja nos minifúndios de subsistência, seja nos grandes latifúndios. Esses latifúndios, aliás, são capitalistas externamente porque produzem mercadorias para exportações, objetivando o lucro; são semifeudais internamente, porque auto-suficientes, ou quase, na produção para consumo interno. Foi a partir dessa verificação que Ignácio Rangel falou em “dualidade básica”, intrínseca, da economia brasileira. Em vez de termos uma dualidade por justaposição de um setor moderno e um setor tradicional, temos o moderno e o tradicional, o capitalista e o pré-capitalista convivendo contraditoriamente na mesma unidade básica de produção do Brasil colonial e depois primário-exportador: o latifúndio.

É só a partir de 1930 que a mercadoria começa a se generalizar no Brasil, liquidando paulatinamente a produção para autoconsumo. Esse processo

se acelera nos anos 50 e 60, especialmente no Sul do país. Uma série de estudos fala, então, do capitalismo no campo, deixando claro que antes não era exatamente o capital “industrial” (a expressão “industrial” tem aqui um sentido amplo, abrangendo qualquer capital que extraia mais-valia relativa, incorporando sistematicamente progresso técnico à produção), mas o capital mercantil e formas pré-capitalistas que dominavam a produção agrícola brasileira. E ainda nos anos 80 existem resquícios da produção para o autoconsumo, principalmente nas regiões mais atrasadas do Brasil, como o Nordeste.

O trabalho assalariado é um aspecto do processo de generalização de mercadorias; é uma característica histórica essencial do capitalismo. Nas formações pré-capitalistas, o escravo produzia para o senhor, mas sob coação; o servo também produzia para o senhor, através do pagamento da corvêia (determinado número de dias por semana de trabalho grátis para o senhor) sob coação física e moral; o camponês era produtor autônomo, produzindo para autoconsumo, realizando uma eventual venda das sobras no mercado local. É só no capitalismo que o trabalho se transforma em força de trabalho, vendida “livremente” pelo trabalhador ao capitalista em troca de um salário — o preço da mercadoria força de trabalho.

Esse salário tem um preço regulado pela mesma lei que rege o preço das demais mercadorias: o valor-trabalho, ou seja, a quantidade de trabalho incorporado na produção do bem.

Valor-Trabalho. O capitalismo é uma economia de mercado, ou seja, uma economia de mercadorias regulada pelo sistema de preços. São os preços que determinam não só a distribuição de renda entre capitalistas e trabalhadores, mas também a alocação de recursos entre os diversos setores da economia.

Se o preço da mercadoria força de trabalho (salários) aumentar, os lucros dos capitalistas diminuirão (considerada constante a produtividade) e vice-versa. Por outro lado, se os preços de determinada mercadoria forem momentaneamente superiores ao seu valor, os lucros serão elevados naquele setor. Em consequência, os meios de produção e a força de trabalho tenderão a ser alocados, ou seja, a sua aplicação será orientada para aquele setor cujos preços estão acima do valor.

A teoria econômica ortodoxa ou neoclássica e o saber convencional imaginam que os preços são determinados pela oferta e a procura. Nada mais errôneo. Embora a oferta e a procura sejam também importante para garantir que o preço das mercadorias gire em torno de seu valor, preços das mercadorias correspondem basicamente ao seu valor-trabalho, ou seja, à quantidade de trabalho direto e indireto socialmente necessária para a produ-

ção daquele bem. Deve-se pensar em trabalho abstrato médio, que homogeneíze as diferentes especializações e capacitações individuais. No trabalho indireto, estão considerados os valores das matérias-primas e a depreciação das máquinas.

Por meio da quantidade de trabalho incorporado em cada bem, podemos conhecer o seu valor relativo, ou seja, o seu valor em comparação com o de outros bens. E o preço da mercadoria girará em torno do valor, de acordo com a oferta e a procura e a necessidade de equalizar as taxas de lucro entre todos os setores da economia. A oferta e a procura não podem, portanto, violentar o valor, afastar-se muito e por muito tempo do valor-trabalho da mercadoria, a não ser que se trate de uma raridade, de um bem que não pode ser reproduzido pelo trabalho.

A equalização da taxa de lucro é uma condição de equilíbrio do sistema econômico capitalista competitivo. Enquanto houver setores mais lucrativos do que outros, o capital e o trabalho estarão movimentando-se em sua direção, abandonando os setores menos lucrativos. A mobilidade do capital e do trabalho fará com que aumente a oferta de bens naqueles setores mais lucrativos, provocando a baixa dos preços até o ponto em que a taxa de lucro se equalize entre os setores. Só nesse momento teórico o sistema econômico estará em equilíbrio.

O capital industrial, competitivo, é caracterizado pelo fato de que todo bem é vendido pelo seu valor depois de devidamente transformado em preço via equalização das taxas de lucro. O valor e o preço das mercadorias só diminuem quando aumenta a produtividade, diminuindo a quantidade de trabalho incorporado em cada bem.

Já no capitalismo mercantil, os comerciantes de larga distância (mercadores) vendem seus bens por um preço descolado do valor, derivando daí seu lucro. Aproveitam de sua posição de monopólio. O mesmo acontecerá mais tarde com as grandes empresas monopolistas, geralmente transnacionais, do século XX.

Trabalho Assalariado. O salário é o preço da mercadoria força de trabalho. Isto significa que deve ser equivalente à quantidade de trabalho necessária para produzir os bens necessários à sobrevivência e reprodução dos trabalhadores, ou seja, deve ser equivalente ao custo de reprodução da mão-de-obra. A transição do feudalismo para o capitalismo é marcada pela transformação do trabalho em uma mercadoria (força de trabalho) e, portanto, pelo surgimento do trabalho assalariado. Só mais tarde, na transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista, com o aparecimento dos sindicatos e dos partidos políticos populares, o salário começará a des-

colar-se do custo de reprodução da força de trabalho e aumentar de acordo com o aumento da produtividade.

No Brasil, o trabalho assalariado começa a se tornar significativo a partir da abolição da escravatura, em 1888, ou um pouco antes, com os imigrantes. Por isso, alguns autores pretendem que o capital industrial já se torna dominante no Brasil a partir dessa época. É um exagero. De fato, o trabalho assalariado urbano engatinha nesse período. E é quase inexistente no campo, a não ser que ampliemos o conceito de trabalho assalariado para as formas de parceria (meia, terça), em que o colono fica com determinada parte da produção. Mesmo nesse caso, entretanto, o trabalho assalariado continua a exceção. Só se transformará em regra a partir dos anos 30, senão dos anos 50.

O quadro do capitalismo brasileiro, em sua forma clássica, competitiva, completa-se com a predominância da mais-valia como forma de apropriação do excedente.

No Brasil, a apropriação do excedente através do mecanismo da mais-valia torna-se dominante com a generalização da mercadoria e do trabalho assalariado. É, portanto, um fato recente historicamente. Tornou-se dominante nas cidades a partir dos anos 30, e no campo, provavelmente, só a partir dos anos 50 ou 60 no Sul do Brasil.

É um fato recente, mas incompleto. As formas mercantis de apropriação do excedente — o lucro especulativo e as formas violentas de acumulação primitiva — continuam presentes e atuantes no Brasil. Em muitas áreas do país, o lucro mercantil, fruto da especulação e do poder de monopólio de grandes comerciantes intermediários, atravessadores de todos os tipos, continua uma realidade. Por outro lado, a acumulação primitiva toma hoje duas formas principais: privadamente, através da expropriação dos posseiros (os camponeses brasileiros); “publicamente”, por meio da montagem pelo Estado de um extenso sistema de subsídios ou estímulos creditícios e fiscais à acumulação capitalista, que não passam de uma forma de apropriação violenta de excedente por alguns privilegiados, em nome do desenvolvimento nacional, da necessidade de promover ora a indústria, ora a agricultura.

A apropriação do excedente por meio do mecanismo clássico da mais-valia, nos quadros do capitalismo competitivo, não chegou a se completar no Brasil, e jamais chegará, porque, antes que isso começasse a ocorrer, as formas monopolistas de apropriação do excedente passaram também a ocorrer no país, além de se manterem e se desenvolverem as formas de acumulação primitiva já referidas, especialmente aquelas apoiadas nos favores do Estado.

Hoje no Brasil, da mesma forma que nos países capitalistas desenvolvidos, já não se fala mais em acumulação primitiva, já que esta já se realizou,

mas nem por isso deixaram de existir formas de apropriação do excedente fora dos mecanismos de mercado. De um lado, temos, naturalmente, as formas de banditismo ou de máfia, operando principalmente no campo das drogas. De outro, nas diversas formas através das quais grupos e indivíduos privados poderosos procuram se apropriar do patrimônio público através não apenas de formas de corrupção pura e simples, mas também através de formas mais sofisticadas de captura ou de privatização do Estado. São capitalistas que obtêm subsídios e isenções injustificáveis, são políticos que se dedicam ao clientelismo e ao nepotismo, são funcionários públicos que recebem remuneração sem qualquer relação com seu trabalho ou aposentadorias e pensões sem qualquer base em suas contribuições. Dessa forma, o direito republicano que cada cidadão tem de que o patrimônio público — a *res publica* — seja de fato mantido público é violentado.²

NOTAS

¹ João Manoel Cardoso de Mello, na linha das idéias propostas por Caio Prado Jr. em *A revolução brasileira*, procurou reduzir a importância da revolução de 30 e da aliança que se estabelece a partir de então entre a burguesia industrial, a burocracia estatal e as esquerdas, e situou a revolução industrial brasileira não em 1930, mas no final do século XIX. De fato, a industrialização paulista começa nessa época, mas só ganhará *momentum*, a ponto de se constituir em uma espécie de revolução industrial, a partir de 1930.

² Sobre o tema, ver Bresser Pereira (1997a), “Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos”. Existe uma ampla literatura conservadora, mas muito importante, sobre o problema, utilizando o conceito de “rent-seeking” — a captura do patrimônio público através da busca de rendas extra-mercado utilizando-se do poder do Estado. Seus autores, liderados por James Buchanan em Mancur Olson, pertencem à “escola da escolha racional”.

A formação social brasileira não é apenas capitalista. É capitalista monopolista. Na economia brasileira, jamais se constituiu o modelo do capitalismo puro, competitivo, que dominou a Inglaterra e os Estados Unidos em meados do século XIX.¹

Talvez esse capitalismo puro, que Marx conheceu e descreveu, tenha sido uma exceção histórica. Já no seu tempo, formas monopolistas de apropriação do excedente começavam a se manifestar, através dos processos de concentração (em mãos de poucos capitalistas) e centralização (fusão de empresas para formação de grandes unidades produtivo-financeiras) do capital.

Em todos os países em que o capitalismo foi tardio, seu desenvolvimento já ocorreu de forma monopolista. É o caso clássico da Alemanha e do Japão. Será também, especialmente a partir dos anos 50, o caso do Brasil. Para se desenvolver tardiamente, depois que a Inglaterra e os Estados Unidos se haviam desenvolvido, Gerschenkron demonstrou que foi necessária a intervenção crescente de grandes bancos de investimentos e do Estado. Ora, tanto os grandes bancos quanto o Estado só estavam dispostos a financiar e, até certo ponto, só tinham condições administrativas de financiar grandes capitalistas. Esta é uma primeira causa da concentração e centralização do capital: o financiamento dos grandes bancos de investimento e principalmente do Estado.

A formação do capitalismo monopolista, entretanto, tem outras causas. As economias de escala (ou de dimensão) existentes em certas atividades industriais e de serviços é uma delas. Em certos setores, como na indústria siderúrgica, nas indústrias de matérias-primas em geral e na indústria automobilística, as vantagens em termos de custos ou produtividade de fábricas muito grandes são decisivas. O mesmo acontece na produção de energia elétrica, na exploração e comercialização de petróleo.

Mas, mesmo que não haja economias de dimensão, o capital tende a se monopolizar por uma terceira razão: a vantagem (e a possibilidade) de escapar às incertezas e aos riscos do mercado. As grandes empresas monopolistas tendem a ser integradas verticalmente (produzem desde o insumo ou matéria-prima até o bem final) ou horizontalmente (através da realização de ati-

vidades paralelas ou semelhantes). Mas há certos casos em que a monopolização ocorre sem que haja qualquer relação entre as atividades. Por que isto ocorre? Fundamentalmente porque, reunindo atividades e crescendo, a empresa passa a controlar melhor o mercado, e deixa de ser o joguete das forças imprevisíveis desse próprio mercado. Geralmente, o controle do mercado é considerado uma consequência da monopolização. De fato é. Mas é também uma causa, um estímulo ou uma vantagem decisiva para as grandes empresas.

É preciso, entretanto, que a vantagem de escapar às incertezas do mercado se some à possibilidade econômica de fazê-lo. Não é necessário que haja economias de dimensão, mas é fundamental que não haja deseconomias, que os custos não se elevem com o aumento de escala. Como foi possível lograr esse objetivo? Fundamentalmente, por meio do desenvolvimento das modernas técnicas administrativas, da organização funcional descentralizada, da administração por objetivos, por intermédio do desenvolvimento dos sistemas de comunicação, do aperfeiçoamento da administração mercadológica e da administração financeira das empresas. A chamada “ciência da administração de empresas” é fundamentalmente uma somatória de estratégias que visam contrabalançar as deseconomias de dimensão e permitir a formação das grandes empresas monopolistas e burocráticas modernas.

Nos países capitalistas centrais, esse processo de monopolização acelerou-se a partir do final do século XIX. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, o controle das empresas tende a permanecer dentro delas mesmas. Simplesmente, ele foi passando cada vez mais das mãos de capitalistas para as de administradores profissionais ou tecnoburocratas. Já nos países de industrialização tardia, como a Alemanha e o Japão, os grandes bancos, apoiados pelo Estado, assumiram o controle direto das empresas.

Esse fenômeno de controle do capital industrial com o bancário e da conseqüente fusão dos dois tipos de capital foi chamado de capital financeiro por Marx. Hilferding e Lênin tentaram generalizar a teoria do capital financeiro para todos os países, a partir de uma experiência alemã. Mas essa generalização não se justifica: nem sempre os grandes bancos tendem a controlar os grandes empreendimentos industriais, comerciais e de serviços.

No caso brasileiro, por exemplo, o processo de monopolização foi muito diverso. Ocorreu só a partir da Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente a partir dos anos 50. E assumiu duas características básicas: a transformação do Estado em Estado-produtor e a penetração das empresas multinacionais manufactureiras. O resultado desse processo de monopolização tardio foi a significativa participação das empresas estatais e das empresas multinacionais ao lado das empresas privadas nacionais.

O Quadro III ilustra bem esse fenômeno. Seja qual for o critério, patrimônio líquido (capital) ou lucro líquido, a participação das empresas estatais e das multinacionais é bastante relevante tanto entre as 100 como entre as 200 maiores empresas em atividade no país. Essas porcentagens cresceriam ainda mais se tomássemos um número menor de empresas: por exemplo, apenas as 50 maiores empresas.

As grandes empresas monopolistas — ou, se quisermos ser mais precisos, oligopolistas, porque monopólio é um mercado em que há só um vendedor, e oligopólio é um mercado em que há poucos grandes vendedores — constituem o chamado setor “moderno” ou “dinâmico” da economia brasileira. São a base e as grandes beneficiárias do modelo de subdesenvolvimento industrializado que se define no Brasil a partir de meados dos anos 50.

A apropriação do excedente que realizam pode ser dividida em três partes: uma parte é constituída pela mais-valia clássica, cujo mecanismo já descrevemos; uma segunda parte é constituída pelos subsídios, estímulos e benefícios de toda ordem que recebem do Estado (é a moderna acumulação primitiva); e a terceira parte é constituída pelo lucro monopolista, ou seja, pelo lucro que conseguem realizar vendendo os bens por um preço um pouco acima de seu valor graças ao poder de mercado que possuem. Esse poder de mercado deriva, de um lado, da grande dimensão dessas empresas e, de outro, dos acordos que elas fazem entre si. O cartel, ou seja, o acordo entre empresas oligopolistas, é um fenômeno aberto no Brasil. Nos países capitalistas centrais, o cartel é considerado crime. Só pode ser feito com muita discricção. No Brasil, as grandes empresas não têm a menor preocupação em esconder seus acordos de preço.

Quadro III: Distribuição em Porcentagem das 100 e das 200 Maiores Empresas entre Nacionais, Multinacionais e Estatais

	Segundo Patrimônio Líquido		Segundo Lucro Líquido	
	100	200	100	200
Estatais	50,0	39,0	30,0	21,0
Multinacionais	17,0	17,5	19,0	20,0
Nacionais Privadas	33,0	43,5	51,0	59,0

Fonte: *Conjuntura Econômica*, Suplemento Especial, setembro 1985.

Mas, para entender o processo de apropriação do excedente das empresas oligopolistas, é preciso acrescentar o conceito de troca desigual, que permite

ao setor monopolista extrair excedentes não apenas dos trabalhadores, mas, também, do setor competitivo da economia, inclusive da pequena produção mercantil, nos quadros do modelo de subdesenvolvimento industrializado. Antes de analisarmos esse processo de troca desigual, entretanto, vamos ver um pouco mais de perto o início da industrialização brasileira — o chamado modelo de substituição de importações — e, em seguida, os dois fatores condicionantes fundamentais da economia brasileira atual e de seu modelo de subdesenvolvimento industrializado: as empresas multinacionais e o Estado produtor e regulador.

NOTA

¹ O conceito de capitalismo monopolista foi desenvolvido por muitos autores. O texto clássico é de Baran e Sweezy (1996). É importante também a contribuição de Galbraith (1967).

A industrialização brasileira ocorreu nos quadros do chamado “modelo de substituição de importações”. Seus primórdios datam da segunda metade do século passado, mas a industrialização de então era inteiramente dependente de nossas exportações. Limitava-se a alguns bens de consumo e não possuía qualquer grau de integração vertical e de autonomia. A verdadeira industrialização brasileira só ocorre a partir de 1930.

Conforme demonstrou Celso Furtado, o grande impulso industrial brasileiro nessa época deveu-se a dois fatores: (1) à elevação dos preços dos produtos importados, devido à absoluta carência de divisas estrangeiras (as exportações brasileiras caíram para a metade nos anos 30 quando comparadas com as dos anos 20 devido à depressão mundial), tornando viável e lucrativa a produção interna de muitos desses bens; e (2) à manutenção da demanda agregada interna em termos keynesianos graças às compras, pelo Estado, de café para ser estocado e depois queimado. Em vez de se deixar o café sem compradores no pé, ou apenas derrubá-lo no chão, o que pareceria à primeira vista mais lógico, o Estado comprou o café. Toda uma série de trabalhos inúteis — porque afinal só queimava o café — foi realizada. Mas, conforme depois ensinou Keynes, da mesma forma que construir pirâmides ou abrir buracos para depois enchê-los, colher o café para depois queimá-lo tinha uma virtude básica: sustentava o nível da demanda agregada, ou seja, mantinha os trabalhadores empregados, evitava que as empresas fossem à falência, mantinha o nível de consumo e mesmo de investimento (já que a formação de estoques é um investimento). A demanda agregada é a soma do consumo mais o investimento e as despesas do Estado. Mantidos os seus três componentes, mantinha-se a demanda agregada. Dada a elevação dos preços dos produtos importados, surgiram oportunidades altamente lucrativas para investimentos industriais, especialmente em um momento em que os preços dos produtos importados haviam subido fortemente devido à carência de divisas. Realizávamos assim, antes que Keynes houvesse publicado, em 1936, sua clássica *Teoria geral*, uma política econômica tipicamente keynesiana, e obtínhamos bons resultados.¹

Esse foi o impulso dos anos 30. Na primeira metade dos anos 40, a Se-

gunda Guerra Mundial encarregou-se de estimular a industrialização brasileira. Em seguida, o Estado começa a intervir cada vez mais efetivamente no processo de industrialização. Seu papel fundamental é transferir renda do setor exportador de café, cujo preço internacional estava muito acima do seu valor-trabalho, para a indústria.

Essa transferência de renda do café para a indústria é fundamental para a industrialização brasileira do período 1945-1960. Por meio do confisco cambial, ou seja, de se estabelecer um cruzeiro fortemente valorizado para a exportação de produtos primários, especialmente para o café, cobrava-se um imposto disfarçado dos exportadores. Se, por exemplo, cada dólar exportado valia 100 cruzeiros, davam-se apenas 40 cruzeiros para o exportador (isto significa manter o cruzeiro valorizado). A diferença era transferida para os industriais, para que pudessem importar máquinas e matérias-primas, digamos, pelos mesmos 40 cruzeiros. Com isso, em cada exportação-importação se transferiam 60 cruzeiros por dólar do exportador de produtos primários para o importador de máquinas e insumos industriais.

A industrialização brasileira foi chamada de substitutiva de importações porque o critério básico para produzir localmente determinado bem era examinar a pauta de importações. A produção nacional contou inicialmente com uma proteção natural dos preços elevados de importação; depois o Estado passou a proteger a indústria com taxas múltiplas de câmbio tanto na exportação quanto na importação. Esse sistema, cujas bases descrevemos acima, usava das taxas diferenciadas para tributar as exportações (tributando especialmente o café, que era o produto mais lucrativo) e para tributar as importações de bens de consumo ou de bens que a indústria já produzisse localmente. Esse sistema, que se revelou bastante eficiente, embora de muito difícil manejo, foi parcialmente substituído com a aprovação da Lei de Tarifas, em 1958. Em vez de taxa de câmbio, foi então possível proteger a indústria nacional com impostos de importações ou tarifas que eram aumentadas quando se iniciava a produção nacional.

Este modelo de substituição de importações implicava uma sistemática redução do coeficiente de importações em relação à renda. A produção industrial (I) crescia mais rapidamente que a produção total ou renda nacional (Y) e esta mais rapidamente que as exportações-importações (X):

$$\frac{\Delta I}{I} > \frac{\Delta Y}{Y} > \frac{\Delta X}{X} \quad (1)$$

A produção industrial (setor secundário), por sua vez, crescia mais ra-

pidamente do que a renda nacional, porque uma característica essencial da industrialização é o crescimento industrial mais rápido do que o da produção agrícola (A) (setor primário, incluindo mineração):

$$\frac{\Delta I}{I} > \frac{\Delta A}{A} \quad (2)$$

O setor terciário, composto do comércio, dos transportes, dos serviços públicos, do sistema financeiro, dos serviços pessoais, tendia a crescer aproximadamente no mesmo ritmo da produção nacional. O Quadro IV mostra as diferentes taxas de crescimento dos setores da economia. O Quadro V, a decorrente modificação na participação da renda dos três setores e o coeficiente de abertura externa (importações mais exportações, dividido por dois e dividido pelo produto nacional interno bruto).

Quadro IV: Taxas de Crescimento por Setor (%)

	1º período 1947-1960	2º período 1960-1980	Total 1947-1980
Setor Primário	3,69	5,59	4,84
Setor Secundário	7,31	11,89	10,06
Setor Terciário	5,33	9,82	8,03
Renda Nacional	5,35	9,78	8,01
Importações + Exportações	-0,33	11,74	6,82

Fonte: *Conjuntura Econômica*, setembro 1971, v. 25, n° 9; *Conjuntura Econômica*, fevereiro 1981, v. 35, n° 2.

Quadro V: Participação dos Setores na Renda (%)

	1947	1960	1980
Setor Primário	27,6	22,5	10,3
Setor Secundário	19,9	25,2	36,9
Setor Terciário	52,5	52,3	52,8
Renda Nacional	100,0	100,0	100,0
Coefficiente de Abertura	14,6	6,8	10,2

Fonte: *Conjuntura Econômica*, setembro 1971, v. 25, n° 9; *Conjuntura Econômica*, fevereiro 1981, v. 35, n° 2.

Através dos Quadros IV e V, podemos verificar a validade das inequações (1) e (2) durante o período do modelo de substituição de importações, entre

1947 (quando começam a ser publicados regularmente dados sobre as contas nacionais brasileiras pela Fundação Getúlio Vargas) e 1960, época em que se esgota o modelo. Enquanto a indústria cresce à taxa anual de 7,31%, o produto cresce de 5,35% e a agricultura, ou, mais precisamente, o setor primário, cresce a 3,69% ao ano. As exportações e as importações, por sua vez, chegam a cair nesse período, o que demonstra o caráter fortemente voltado para o mercado interno do modelo de substituição de importações. Em consequência, o coeficiente de abertura da economia, que era de 14,6% em 1947, cai para apenas 6,8% em 1960.

Essa industrialização substitutiva de importações foi, inicialmente, realizada quase exclusivamente por empresários locais. Nos anos 30 e 40 (e antes também), a participação das empresas multinacionais e estatais era absolutamente secundária. É só a partir dos anos 50, quando muda de forma decisiva o padrão de acumulação no Brasil, que essas empresas terão um papel importante.

Essa mudança irá acontecer porque o modelo de substituição de importações à base da indústria nacional era intrinsecamente transitório. A redução do coeficiente de abertura externa tinha limites claros. Com o esgotamento das possibilidades de fácil substituição de importações, por volta de 1960, o coeficiente de abertura passa a crescer, alcançando 10,2% em 1980. Entrávamos em um novo padrão de acumulação orientado para as exportações: o modelo de subdesenvolvimento industrializado.

Por outro lado, como demonstrou Maria da Conceição Tavares, substituíam-se a importação de determinados bens, mas, em seguida, criavam-se procuras derivadas, que implicavam importação ou gasto de divisas externas, com matérias-primas, máquinas, *royalties* e remessas de lucros das multinacionais.² Em consequência, a carência de divisas e o desequilíbrio externo estavam sempre rondando a economia. Some-se a isto a limitação na capacidade de poupança interna, especialmente quando, durante a segunda metade dos anos 50, com a baixa dos preços internacionais do café, começa a esgotar-se a possibilidade de transferir recursos da agricultura de exportações para a indústria; assim, teremos as bases para a penetração das multinacionais e para o desenvolvimento das empresas estatais, inaugurando-se um novo padrão de acumulação: o modelo de subdesenvolvimento industrializado.

NOTAS

¹ Esta análise encontra-se no livro clássico de Celso Furtado (1959a), *Formação econômica do Brasil*, que até hoje é a mais importante análise histórica da economia brasileira. Entre

os livros recentes, merece destaque *Ordem e progresso*, organizado por Marcelo de Paiva Abreu (1990) e *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*, de Wilson Suzigan (1986).

² As análises clássicas do processo de substituição de importação são de Maria da Conceição Tavares (1963), Fishlow (1991) e Hirschman (1979).

As empresas multinacionais transformam-se em um fenômeno econômico e político fundamental do nosso tempo apenas a partir dos anos 50. É claro que antes já havia empresas internacionais, a começar pelas companhias mercantis dos séculos XVII e XVIII. E no século XIX e primeira metade do século XX, com a industrialização dos países centrais, as empresas internacionais transformam-se em uma ponta de lança do imperialismo que transforma a Ásia e a África em colônias políticas e a América Latina em colônia econômica.

Essas empresas internacionais dedicavam-se ao comércio, à exploração de matérias-primas, minerais e à produção de algumas culturas tropicais, como a banana e a seringueira, destinadas sempre à exportação, nos quadros do modelo de subdesenvolvimento primário-exportador. Interessavam-se também pelos transportes ferroviários, pelos portos, pelos serviços públicos e pelas atividades bancárias, mas sempre com vistas ao comércio internacional. Havia algumas empresas industriais, mas que produziam produtos para exportação (carne enlatada, por exemplo) ou, então, limitavam-se a estabelecer oficinas de assistência técnica ou, no máximo, fábricas de montagem que facilitassem a exportação dos bens industriais pelas matrizes. A produção industrial propriamente dita estava reservada para a metrópole.

Toda a atenção estava voltada para o comércio internacional porque era através dele que as potências imperialistas extraíam o excedente dos países periféricos. No caso das colônias políticas da África e da Ásia, o processo de extração do excedente dos povos colonizados era simples. Dado o monopólio do comércio internacional detido pela metrópole, bastava estabelecer um preço para os produtos de exportação da colônia abaixo do valor e um preço para os produtos industriais da metrópole acima do valor-trabalho. Era uma forma de tributação disfarçada, via preços, que a metrópole impunha à colônia.

No caso das colônias econômicas da América Latina, o processo era mais complexo, embora, afinal, tivesse o mesmo resultado. Os países centrais vendiam caro para o Brasil e compravam barato as coisas daqui. Os ganhos de produtividade, segundo descobriu Raul Prebisch, eram mantidos nos países

centrais através da elevação dos lucros das empresas monopolistas e dos salários dos trabalhadores sindicalizados. Enquanto isso, nos países periféricos, os ganhos de produtividade transformavam-se em redução de preços das mercadorias exportadas e, em consequência, em transferência do excedente para os países centrais. Verificava-se, assim, um processo de troca desigual entre países, ou seja, de deterioração dos preços dos produtos exportados pelos países produtores de produtos primários em relação aos preços dos produtos industrializados dos países centrais.¹

Esse era o mecanismo do velho imperialismo, no comércio internacional, para extração do excedente. As empresas internacionais auxiliavam o processo, mas não tinham o papel central: este cabia ao comércio internacional, à divisão internacional do trabalho entre países industrializados e primário-exportadores. Os países que se recusavam a participar desse “livre comércio” eram obrigados a fazê-lo pela força das armas, como aconteceu com o Japão e a China, entre outros.

A partir dos anos 50, na América Latina de modo geral e no Brasil em especial, a situação muda totalmente. A crise do velho imperialismo, representada pela grande depressão dos anos 30 e pela Segunda Guerra Mundial, permitira ao Brasil iniciar sua industrialização. Para a nova potência mundial, que substituíra a Inglaterra no domínio econômico do sistema capitalista — os Estados Unidos —, era impossível pretender manter o Brasil um país agrícola, primário-exportador. Nossa vocação industrial tornara-se definitiva. Os países centrais, liderados pelos Estados Unidos, viriam eles próprios participar de nossa industrialização, ou perderiam o mercado brasileiro, pois acabaríamos nós mesmos realizando nossa industrialização, ainda que em ritmo mais lento.

O Brasil encontrava-se, no início dos anos 50, em uma situação muito propícia para a entrada do capital estrangeiro. A indústria leve de bens de consumo já fora instalada pelos empresários nacionais. Algumas indústrias de matérias-primas e bens de capital também já haviam sido iniciadas por empresas brasileiras. O Estado só produzia aço em Volta Redonda, além de soda cáustica (uma matéria-prima básica). Mas toda a indústria de bens de consumo duráveis, a começar pela indústria automobilística, além de muitas indústrias de matérias-primas (insumos) e de máquinas (bens de capital), estava ainda por ser implantada.

As grandes empresas industriais dos países centrais, recuperadas da Segunda Guerra Mundial, transformadas em gigantescos empreendimentos descentralizados dentro de seus próprios países, dotadas de administrações profissionais altamente competentes e beneficiadas pelo grande avanço dos

sistemas de comunicações e de transporte de pessoal (avião a jato), estavam prontas para se transformarem em empresas multinacionais industriais. Primeiro se instalam em outros países centrais, mas logo em seguida escolhem alguns países periféricos, entre os quais se destaca o Brasil, para realizarem seus investimentos internacionais.

O extraordinário avanço das empresas multinacionais em todo o mundo iria representar uma modificação estrutural na economia mundial. As empresas multinacionais são formas de organizar internacionalmente a produção e, assim, evitar os riscos e incertezas do comércio internacional.

Em suas relações com os países periféricos, as empresas multinacionais industriais (que são historicamente as empresas multinacionais propriamente ditas, em contraste com as velhas empresas internacionais do velho imperialismo e do modelo primário-exportador) estabelecem um novo tipo de imperialismo: um imperialismo industrializante, desenvolvimentista, mas condicionador de um novo estilo de acumulação de capital, concentrador de renda, excludente, que chamaremos de modelo de subdesenvolvimento industrializado. As empresas multinacionais são agora os novos agentes desse imperialismo contraditório, que transfere o excedente para o centro, via lucros abertos e disfarçados, mas também promove o desenvolvimento interno. Esse desenvolvimento, entretanto, tende a ser profundamente perverso, à medida que as multinacionais são um dos principais fatores condicionantes de um modelo de desenvolvimento que, procurando reproduzir na periferia os padrões de consumo do centro, acaba beneficiando muito poucos. Fernando Henrique Cardoso, a partir da análise desse novo imperialismo, estabeleceu as bases da chamada teoria da dependência.²

É tolice, entretanto, desenvolver uma atitude exclusivamente crítica em relação às empresas multinacionais. De um lado, porque elas se constituem hoje em uma parte integrante do capital nacional. É impossível colocar suas fábricas em navios e transportá-las de volta para seus países de origem. De outro — aquilo que um nacionalismo cego, que vê o inimigo nas multinacionais, não percebe realmente —, porque a exploração a que está submetida a grande maioria da população brasileira, os trabalhadores, não é fruto apenas das multinacionais, mas do caráter capitalista da sociedade brasileira. É a associação da burguesia com as multinacionais e com os tecnoburocratas privados e estatais a base da exploração intrínseca existente na economia brasileira. Não é este ou aquele burguês, nem é este ou aquele tecnoburocrata e, certamente, não é esta ou aquela multinacional a responsável pela exploração. Esta emerge da própria natureza do capitalismo monopolista tecnoburocrático dependente brasileiro que estamos tentando descrever.

¹ A teoria da troca desigual a partir da tendência à deterioração das relações de troca para os países produtores de bens primários foi proposta originalmente por Raul Prebisch (1949), e serviu de base para todo o pensamento latino-americano a favor do apoio do Estado à industrialização. Este texto foi originalmente escrito em espanhol, mas acabou sendo primeiro publicado em português, em *Revista Brasileira de Economia*, devido à intervenção pessoal de Celso Furtado.

² Cardoso e Faletto (1969). A mudança do comportamento das empresas multinacionais, que, a partir dos anos 50, passam a investir na indústria, em vez de se limitarem ao setor primário e aos serviços de utilidade pública, foi inicialmente assinalada por Hélio Jaguaribe (1958). Em um trabalho de 1963 sobre os empresários industriais, eu também assinalava esse fato novo para demonstrar que o pacto político unindo a burguesia industrial às esquerdas contra o imperialismo havia perdido sentido (Bresser Pereira, 1963). Este trabalho constituiu a base do Capítulo IV de *Desenvolvimento e crise no Brasil — 1930-1967* (Bresser Pereira, 1968). Foram, entretanto, Cardoso e Faletto que tiraram todas as conseqüências desse fato novo.

Capítulo 8

CAPITALISMO ESTATAL

A economia brasileira não é apenas capitalista; é também tecnoburocrática ou estatal. Tecnoburocrático e estatal não são termos sinônimos, mas têm muitas semelhanças. A tecnoburocracia é uma nova classe, que também poderíamos chamar de burocracia ou simplesmente classe média empregada. Existe uma tecnoburocracia privada, que trabalha para as grandes empresas, e uma tecnoburocracia estatal, civil e militar, que trabalha para o Estado e para as empresas estatais em todos os seus níveis. Se queremos dar ênfase ao fato de que o capitalismo brasileiro é cada vez mais produto da intervenção do Estado, falamos em capitalismo monopolista estatal (ou de Estado). Se queremos salientar a importância, embora se trate principalmente da tecnoburocracia estatal, falamos de capitalismo monopolista tecnoburocrático.

Neste capítulo, examinaremos o caráter estatal da economia brasileira.

Nos países capitalistas centrais, o capitalismo desenvolve-se em quatro fases: capitalismo mercantil, capitalismo industrial competitivo, capitalismo monopolista e capitalismo monopolista estatal. O momento decisivo da passagem para o capitalismo estatal, na Inglaterra e nos Estados Unidos, que podem ser considerados como países-padrão do desenvolvimento capitalista, ocorre na grande depressão dos anos 30. Nos Estados Unidos, esse processo tem inclusive um nome — o *New Deal* de Roosevelt, entre 1933 e 1940. Na Inglaterra, surge a figura marcante de John Maynard Keynes, provavelmente o mais significativo economista político da primeira metade do século XX (como Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx foram, respectivamente, os economistas cujas contribuições para a economia política foram mais decisivas na segunda metade do século XVIII, na primeira do século XIX e na segunda do século XIX).

Keynes publica a *Teoria geral da moeda, do juro e do emprego* em 1936. A mensagem revolucionária no nível da teoria econômica ortodoxa, da qual Keynes fora anteriormente um dos mais ilustres representantes, era simples: o sistema capitalista era intrinsecamente desequilibrado, sujeito a crises profundas. A solução para reduzir a violência das crises econômicas era a intervenção do Estado na economia.

Na verdade, Keynes estava apenas registrando e interpretando um movimento que já estava acontecendo no sistema econômico. O *New Deal* é uma

política econômica keynesiana antes de Keynes. O mesmo se pode dizer das compras e da queima do café pelo Estado brasileiro no início dos anos 30. Era o Estado Regulador que surgia e passava a substituir parcialmente o mercado na regulação macroeconômica do sistema econômico. Passava a ser função do Estado controlar o fluxo de investimentos e de consumo (a procura ou demanda agregada) para evitar as crises e a inflação. As crises cíclicas do capitalismo são causadas pelo surgimento de perspectivas pessimistas por parte dos empresários quanto à sua taxa de lucro futura, levando-os a reduzir o volume de investimento ou acumulação de capital. A inflação, por sua vez, seria causada, segundo a explicação keynesiana, não simplesmente por um excesso de moeda (como pretendiam os neoclássicos), mas por um excesso de procura agregada. Em ambos os casos, portanto, era essencial que o Estado controlasse os investimentos, que, por sua vez, através do mecanismo do multiplicador, determinariam a renda total, o consumo (função da renda) e a poupança. Esta deixava de determinar o investimento, como pensavam linearmente os clássicos e neoclássicos, para ser por ele determinada. Em economias caracterizadas pelo desemprego e pela capacidade ociosa, os investimentos transformavam-se na variável estratégica, e a poupança (ou os lucros, na interpretação de Kalecki) surgia como mera consequência ou resíduo. Cabia ao Estado, através da política econômica, determinar o nível dos investimentos, o qual, por sua vez, determinava a taxa de poupança e o volume de lucros gerados pelo sistema econômico.

É preciso, entretanto, assinalar que a emergência do Estado Regulador, responsável pelo pleno emprego e pela estabilidade dos preços, foi uma revolução, nos anos 30 e 40, principalmente para os dois países onde se iniciou o desenvolvimento capitalista: Inglaterra e Estados Unidos. Nos países de capitalismo tardio, como a Alemanha e o Japão (a França é um caso intermediário), já vimos que o capitalismo se implantou em termos monopolistas a partir do último quantil do século XIX. Mas o capitalismo nesses países não foi apenas monopolista, foi também estatal.

De modo geral, pode-se afirmar que quanto mais atrasado estivesse o país em relação à Inglaterra e aos Estados Unidos, e quanto mais rápido tenha sido o processo de recuperação do atraso, maior foi a participação do Estado, não apenas como Estado Regulador, mas também como Estado Produtor.

O caso do Japão ilustra de maneira exemplar essa lei geral. Na segunda metade do século XIX, o Japão era um país muito atrasado. Não possuía nenhuma indústria. Mas, em 1868, realizou uma revolução aristocrática: restauração Meiji. Em seguida, o Estado japonês organizou-se para realizar poupança forçada (extraída de uma agricultura camponesa razoavelmente

próspera) e aplicá-la diretamente na industrialização. Praticamente todas as indústrias importantes do Japão, no final do século XIX e início do século XX, foram impulsionadas pelo Estado. Era o Estado Produtor que nascia. É certo que logo em seguida o Estado cedeu praticamente de graça todas as suas empresas industriais para umas poucas famílias capitalistas japonesas, em grande parte de origem samurai. Isto foi possível devido ao total controle que essas famílias exerciam sobre o Estado japonês, no qual os trabalhadores não tinham a mínima participação. Mas a eficiência do Estado Produtor, do Estado Empresário, na promoção do desenvolvimento e da própria acumulação capitalista, estava demonstrada.

Ao mesmo tempo, nos países capitalistas centrais, o Estado assumia de forma crescente um terceiro papel (além do de Regulador e Produtor). Transformava-se em Estado Previdenciário ou do Bem-Estar. Um número crescente de tipos de consumo era transformado em consumo social e atribuído ao Estado: é o caso da educação, da saúde, do saneamento básico, de previdência social em geral.

O Estado assume o papel de Regulador porque, como Keynes demonstrou, a política macroeconômica era condição absoluta de um relativo equilíbrio do sistema econômico.

O Estado assume o papel de Estado do Bem-Estar porque o consumo social é mais eficiente, mais barato, portanto, do que o consumo privado. Diante da pressão dos trabalhadores por maiores salários, o consumo social é uma forma de concedê-los (é salário indireto) muito mais barata para o capitalista do que aumentar-lhes diretamente os salários. O consumo social gerenciado pelo Estado rebaixa o custo de reprodução da mão-de-obra que deve ser paga pelas empresas na forma de salários diretos.

Finalmente, o Estado assume o papel de produtor não porque seja mais eficiente do que os capitalistas privados, mas porque tem maior capacidade de captar e concentrar o excedente necessário para a formação das grandes empresas. A eficiência dos tecnoburocratas privados que dirigem as grandes sociedades anônimas tende a ser aproximadamente a mesma que a dos tecnoburocratas estatais que administram empresas semelhantes: têm vantagens em alguns pontos e desvantagens em outros. Mas a capacidade de realizar poupança forçada do Estado e de acumular grandes somas de recursos é realmente única. Por meio de imposto, preços de monopólio ou de simples inflação, o Estado é capaz de financiar suas próprias empresas de maneira muito mais efetiva do que os capitalistas.

A classe dominante capitalista reconhece esse fato, embora esteja sempre alertando contra os “riscos da estatização”. Os capitalistas sabem ou pelo

menos sentem que a intervenção do Estado na economia, inclusive como Estado Produtor, é essencial para a acumulação privada. A acumulação estatal não compete com a privada, mas a estimula. Criando grandes empresas, o Estado compra equipamentos (geralmente a alto preço) das empresas capitalistas, e vende matérias-primas ou energia a essas e outras empresas capitalistas (geralmente a baixo preço). Criando grandes bancos estatais, o Estado tem condições de financiar as empresas capitalistas a juros subsidiados. Entretanto, conforme verificaremos na última parte deste livro, será esse Estado Produtor, que, no primeiro mundo, assumiu o papel de Estado do Bem-Estar, no segundo mundo, de Estado Comunista, e no terceiro, de Estado Desenvolvimentista, que entrará em crise a partir dos anos 70 e principalmente nos anos 80, resultando daí uma ampla revisão do modelo de desenvolvimento capitalista.

No Brasil, a industrialização só ganha impulso quando, com a Revolução de 1930, o Estado deixa de ser representante da oligarquia agrário-mercantil. No período primário-exportador, entre 1808 e 1930, o Estado Oligárquico é anti-industrializante, uma imitação mal feita do Estado liberal ou do Estado do *laissez-faire* europeu. É autoritário politicamente e, na área econômica, limita-se a servir de cabide de empregos para os agregados e familiares da classe dominante agrário-mercantil.

Entre 1930 e 1960, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, instala-se o Estado Populista no Brasil. O Governo passa a ser o produto de uma aliança de classes da qual participam setores não-exportadores da velha oligarquia, a burguesia industrial nascente, as camadas médias tecnoburocráticas também nascentes e, como sócios minoritários, os trabalhadores urbanos. As políticas do Estado assumem, então, um caráter nitidamente industrializante. A siderúrgica de Volta Redonda é instalada na primeira metade dos anos 40, mas é só nos anos 50 que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Petrobrás, as companhias hidrelétricas (que depois se subordinam ou transformam em Eletrobrás e Companhia Energética do Estado de São Paulo (CESP)) e as demais siderúrgicas começam a ser instaladas.

Por meio de grandes investimentos nas áreas da siderúrgica e de outras matérias-primas básicas, do petróleo, da energia elétrica e do desenvolvimento de um sistema bancário, estatal, o Estado brasileiro, ainda na última fase do período populista (anos 50), estabelece bases mais sólidas para a acumulação privada de capital e, portanto, para a industrialização brasileira.

A Revolução de 1964 liquida com o Estado Populista e se propõe desestatizar a economia. Mas o Estado Tecnoburocrático-Capitalista Autoritário que se instala, além de ditatorial, estava profundamente empenhado em

acelerar a acumulação capitalista e garantir a expansão das organizações burocráticas públicas e privadas. Ora, para isso, era essencial o aprofundamento de participação do Estado na economia. O Estado é Tecnoburocrático-Capitalista porque expressa a aliança da classe dominante burguesa com a tecnoburocracia emergente. Esta, em sua fração estatal e particularmente militar, assume o papel de classe dirigente. A burguesia é tutelada pela tecnoburocracia no plano político. No plano econômico, entretanto, a alta tecnoburocracia, ainda que satisfazendo seus próprios interesses na forma de altos ordenados e de poder, atende principalmente aos interesses de acumulação de capital da burguesia.

Nesse período, o desenvolvimento do aparato econômico estatal é extraordinário. Embora o número de empresas estatais não seja um indicador decisivo da participação do Estado na economia, é significativo assinalar que até o final dos anos 50 havia no Brasil 14 empresas estatais contra 560 em janeiro de 1981. Só a partir de 1974, quando se inicia a segunda crise do capitalismo brasileiro (a primeira ocorreu entre 1962 e 1966, favorecendo o golpe de 1964), uma campanha anti-estatizante da burguesia procura paralisar o desenvolvimento do Estado. O êxito dessa campanha, entretanto, foi muito limitado. As empresas estatais continuaram a crescer em número e dimensão. Só nos anos 70 foram criadas 259 empresas estatais. Em 1981, porém, já estava claro que a saída da crise só poderia ocorrer a partir de novos investimentos estatais e de maior controle do sistema econômico do Estado.

O Quadro VI apresenta a participação crescente do Estado no processo de acumulação de capital (formação bruta do capital fixo) até o final dos anos 70. Essa participação, que era de 38,1% em 1965, sobe para 43% em 1978. O Quadro III compara as maiores empresas nacionais estatais, nacionais privadas e multinacionais em 1985, deixando clara a importância das empresas estatais na economia brasileira.

Quadro VI: Participação do Estado na Acumulação de Capital (%)

	1965	1970	1975	1978
Setor Privado	61,9	61,2	58,0	57,0
Estado	38,1	38,2	42,0	43,0
Governo	24,8	18,5	16,9	16,1
Empresas Públicas	13,3	20,3	25,1	26,9

Fonte: Henri Philippe Reichstul e Luciano Coutinho, "Tendências Recentes do Investimento Empresarial do Estado".

Segundo cálculos de Carlos A. Longo, da Universidade de São Paulo, a participação do Estado no PIB, incluindo as empresas estatais, correspondia a 47,5% em 1980. Wilson Sugizan, a partir de uma amostra de 731 grandes empresas, verificou que as empresas estatais (115 na amostra) controlavam em 1974 mais da metade do patrimônio líquido total, um quarto do faturamento, um terço do lucro líquido e empregavam pouco menos de um terço da mão-de-obra. As instituições oficiais de crédito eram responsáveis por 72,2% dos financiamentos para investimentos, sendo um número provavelmente subestimado porque considerava como fonte privada de crédito os repasses de fundos do BNH pelas Sociedades de Crédito Imobiliário.

Capítulo 9

CAPITALISMO TECNOBUROCRÁTICO

O avanço da participação do Estado na economia brasileira permite-nos falar em um capitalismo estatal ou capitalismo de Estado. Se quisermos, entretanto, dar mais ênfase à emergência da classe tecnoburocrática, deveremos falar em capitalismo tecnoburocrático.¹

Na verdade, a formação social brasileira, como a dos demais países capitalistas da segunda metade do século XX, é mista. O capitalismo puro, competitivo, e mesmo o capitalismo monopolista, foram superados pelo capitalismo estatal ou tecnoburocrático. O modo de produção capitalista continua dominante, mas as manifestações do modo tecnoburocrático ou estatal de produção em emergência são claras.

Comparemos sumariamente o capitalismo puro, competitivo, com o estatismo em sua forma histórica mais pura, que é a hoje encontrada na União Soviética. No capitalismo, há a generalização de mercadoria, sendo inclusive a força de trabalho reduzida a mercadoria; todas as mercadorias são trocadas de acordo com seu respectivo valor depois de devidamente transformado em preço através da equalização das taxas de lucro entre todos os setores da economia. No estatismo, os bens e a própria força de trabalho deixam de ser estritamente mercadorias à medida que o sistema de planejamento estabelece preços políticos para todos os bens e para o próprio trabalho. A lei do valor não é superada, mas sistematicamente alterada.

Em conseqüência, no modo capitalista de produção, o controle da economia, constituída por uma infinidade de pequenas empresas ou firmas, cabe ao mercado e ao sistema de preços, nos quadros da lei do valor. No modo estatal de produção, o mercado torna-se secundário, e o controle da economia, constituída por grandes empresas estatais, é assumido pelo plano, pela administração. A lei do valor não deixa de ter vigência, mas é sistematicamente alterada por um sistema planejado de subsídios e taxações, que transforma os preços em preços políticos.

Em segundo lugar, no capitalismo a relação de produção básica é o capital: a propriedade privada dos meios de produção pelo capitalista. No modo tecnoburocrático de produção, desaparece a propriedade privada dos meios de produção; desaparece, portanto, o capital. Em seu lugar, temos uma nova

relação de produção, a organização, ou seja, a propriedade coletiva por parte dos tecnoburocratas da organização burocrática estatal, a qual, por sua vez, detém a propriedade dos meios de produção.

Em terceiro lugar, no capitalismo a forma de apropriação do excedente é a mais-valia, ou, em termos de preço, o lucro. No estatismo, é preciso distinguir duas formas de apropriação do excedente: a pública, em termos de “lucro” ou excedente estatal destinado à acumulação de meios de produção (não podemos mais falar em “acumulação de capital” porque esta só pode existir quando existe propriedade privada dos meios de produção), e a apropriação privada do excedente em termos de altos ordenados diretos e indiretos para a alta tecnoburocracia estatal. Os ordenados dos tecnoburocratas não devem ser confundidos com os salários dos trabalhadores porque não correspondem ao custo de reprodução da mercadoria força de trabalho, nem podem ser relacionados diretamente com nível e aumento da produtividade, como acontece com os salários. Por outro lado, os ordenados, ou mais precisamente os altos ordenados, não podem ser confundidos com os lucros capitalistas, embora ambos pertençam ao mesmo gênero: o excedente econômico. Os lucros derivam do capital, via mecanismo da mais-valia. Os ordenados derivam da função burocrática. O lucro, dada a tendência à equalização das taxas de lucro, tendem a ser proporcionais ao volume de capital que cada capitalista possui. Os ordenados correspondem à posição hierárquica que os tecnoburocratas ocupam na organização burocrática estatal. Os altos ordenados são uma parte do excedente; os baixos ordenados dos pequenos funcionários são freqüentemente mais baixos que os salários, não apropriando qualquer excedente.

No capitalismo, nos termos de um modelo simplificado, a renda ou produto, Y , é igual aos lucros, R , mais os salários, W .

$$Y = W + R$$

No estatismo, a renda é igual à remuneração dos trabalhadores (a rigor não podemos falar em salários), D , mais os ordenados dos tecnoburocratas, O , mais o excedente estatal destinado à acumulação, G .

$$Y = D + O + G$$

O capitalismo monopolista e o capitalismo tecnoburocrático são formações sociais mistas, de transição. Aos salários dos trabalhadores e aos lucros dos capitalistas, é preciso adicionar o excedente estatal e os ordenados.

$$Y = W + O + R + G$$

Esse é o caso da economia brasileira. A tecnoburocracia, definida como classe porque se constitui em um imenso e crescente grupo social que se caracteriza pelas relações de produção específicas em que está inserida, apropria-se de ordenados crescentes. Mas mantém ainda uma posição subordinada em relação à burguesia e ao capital. A lógica de expansão da organização burocrática já se faz sentir no funcionamento do sistema econômico, mas a lógica da acumulação de capital ainda é dominante.

Uma classe social não deve ser confundida com uma camada. Existem camadas altas, médias e baixas na sociedade e em cada classe. As classes são grandes grupos sociais que se definem por sua inserção em relações de produção específicas e determinados modos de produção. No capitalismo, há duas classes básicas: a burguesia, ou seja, os capitalistas proprietários dos meios de produção, e os trabalhadores assalariados ou proletariado. No estatismo, também há duas classes: a tecnoburocracia, ou seja, os técnicos e burocratas empregados em organizações públicas e privadas, e os trabalhadores. Organizações burocráticas são as grandes empresas, as escolas, os hospitais, os sindicatos, os partidos, as igrejas e o próprio Estado, naturalmente. No Brasil, formação social mista, temos três classes básicas: a burguesia, a tecnoburocracia e os trabalhadores. A burguesia, subdividida em alta e média burguesia, é a classe dominante. Há também uma pequena burguesia, correspondente à pequena produção mercantil, constituída de pequenos proprietários que trabalham diretamente na produção ou no comércio além de eventualmente empregarem trabalhadores assalariados. A tecnoburocracia pode ser subdividida em três estratos: a alta tecnoburocracia, constituída de diretores profissionais, muito próxima em termos de poder e padrão de vida à alta burguesia; a média tecnoburocracia, constituída de gerentes e técnicos, e a baixa tecnoburocracia, formada pelos funcionários. A média e a baixa tecnoburocracias, somadas à média e à pequena burguesia, constituem a chamada “classe média”, que a rigor não é classe alguma, mas um conglomerado de classes. A tecnoburocracia, no entanto, à medida que é constituída principalmente de representantes das camadas médias, pode ser chamada também de “nova classe média” ou de “classe média organizacional”. Finalmente, temos os trabalhadores, que também podem ser estratificados em especializados, semi-especializados e braçais. Os trabalhadores especializados começam a se aproximar dos padrões de consumo da “baixa classe média”.

A burguesia, enquanto classe dominante, submete a economia brasileira à lógica da acumulação de capital. A tecnoburocracia emergente, além de

dar apoio à burguesia, tem seus interesses próprios e procura submeter a economia do país à lógica da expansão da organização burocrática, seja a organização privada ou estatal. Para a burguesia, interessa realizar lucros e acumular capital. O objetivo da tecnoburocracia é aumentar seus ordenados e fazer crescer o número de postos burocráticos através da expansão das grandes organizações.

NOTA

¹ Examinei em termos teóricos a questão da nova classe média burocrática ou tecnoburocrática em *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*, em que reuni trabalhos anteriores, e em *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. Apliquei o modelo para compreender a realidade brasileira em *O colapso de uma aliança de classes*. Ver, respectivamente, Bresser Pereira, 1981, 1977, 1978.

É no momento em que a economia brasileira chega à segunda etapa do processo de industrialização substitutiva de importações (anos 50), com a entrada das empresas multinacionais, definindo no Brasil um capitalismo monopolista dependente, e com o aumento decisivo da participação do Estado, definindo um capitalismo estatal, tecnoburocrático — é nesse momento que o modelo de subdesenvolvimento industrializado assume suas principais características.

Subdesenvolvimento industrializado é o nome que melhor define o tipo de desenvolvimento contraditório, desequilibrado, excludente, mas dinâmico, que caracteriza uma série de países subdesenvolvidos que se industrializaram, alcançaram um grau intermediário de desenvolvimento econômico, tecnológico e cultural, mas se conservam subdesenvolvidos. O subdesenvolvimento, neste caso, não se define pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas, mas, fundamentalmente, pelos profundos desequilíbrios que dividem a economia e a sociedade. De um lado, temos uma minoria constituída de burgueses e tecnoburocratas que adotam padrões de consumo semelhantes aos dos países centrais, enquanto a massa dos trabalhadores tem um nível de vida extremamente baixo. Por outro lado, podemos também distinguir na economia um setor produtivo monopolista, onde estão as grandes empresas e o Estado moderno tecnoburocrático utilizando tecnologia altamente sofisticada, e um setor competitivo de pequenas e médias empresas, que inclui também as áreas tradicionais e as áreas marginais da população.¹

No final da Segunda Guerra Mundial e ainda nos anos 50, imaginava-se que a industrialização terminaria com o subdesenvolvimento. Mas, no início dos anos 70, quando o subdesenvolvimento industrializado é definido e analisado por uma série de economistas brasileiros (Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, José Serra, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Antônio Barros de Castro, Paul Singer, Edmar Bacha, Pedro Malan, entre outros), percebe-se que a industrialização não eliminava necessariamente o subdesenvolvimento.² Mantinha-o à medida que mantinha a pobreza, a fome, a doença e o analfabetismo em amplos setores da população.

A economia brasileira é talvez o caso mais típico de subdesenvolvimento industrializado. Sua característica fundamental é aliar altas taxas de crescimento econômico a um forte processo de concentração da renda, sem que isso represente um aumento significativo da taxa de acumulação de capital: o excedente adicional é basicamente utilizado para a compra de bens de consumo de luxo por capitalistas e tecnoburocratas.

No plano político, o modelo de subdesenvolvimento industrializado corresponde ao Estado autoritário tecnoburocrático-capitalista, que se instala no Brasil a partir de 1964. Esse Estado, que substitui a aliança populista do modelo de industrialização substitutiva de importações, é marcado pela unidade da burguesia mercantil e industrial (que fora quebrada no período populista) e pela aliança da burguesia com a tecnoburocracia pública e privada, civil e militar, e com as empresas multinacionais. Essa aliança só começa a entrar em colapso a partir do final dos anos 70, quando a sociedade civil, em face da crise econômica, começa a libertar-se da tutela tecnoburocrático-militar. A própria burguesia, que fora a grande beneficiária dessa tutela, começa a pô-la em questão, iniciando-se, então, o processo de abertura política.

No plano econômico, taxas de crescimento econômico elevadas, acompanhadas de salários estagnados, embora definidoras do modelo de subdesenvolvimento industrializado, não constituem novidade histórica nas fases iniciais de industrialização dos países hoje desenvolvidos. Nesses países, quando aumentava a produtividade, o excedente que se produzia em decorrência era apropriado pela burguesia para ser aplicado principalmente em bens de capital. Foi assim que se elevou a taxa de acumulação de capital, garantindo-se em seguida um desenvolvimento mais seguro do sistema econômico. Nas formações sociais estatais, especialmente na União Soviética, o processo foi o mesmo. E de forma ainda mais decidida, já que o consumo da alta tecnoburocracia soviética era mais limitado do que o da alta burguesia e da aristocracia inglesas, por exemplo.

Nesses países, o processo de equilíbrio entre a oferta e a procura agregadas era garantido por meio da produção de bens de capital e matérias-primas que produziam mais bens de capital, que produziam mais matérias-primas e mais bens de capital, e assim por diante, sem necessidade de se aumentarem os salários e o consumo de bens de salário. Na fase inicial de industrialização, a produção de bens de consumo e o total de salários aumentavam aproximadamente à mesma taxa do crescimento da população. Em consequência, o aumento da produtividade resultava, ao mesmo, tempo no aumento dos lucros (ou de excedente estatal, no caso da União Soviética)

e no aumento dos investimentos, I , mais do que proporcional ao aumento da renda, Y , resultando, portanto, em um aumento da taxa de acumulação de capital, I/Y .

Já no modelo de subdesenvolvimento industrializado, tratando-se de um modelo de desenvolvimento dependente em que a pressão social no nível da burguesia e da tecnoburocracia no sentido de reproduzir os padrões de consumo dos países centrais é muito forte, o equilíbrio entre a oferta e a procura agregadas se dá por meio do aumento da produção (e consumo) dos bens de consumo de luxo. Da mesma forma que no caso do desenvolvimento inicial dos países centrais, os salários totais e a produção de bens de consumo básico crescem aproximadamente à mesma taxa do aumento da população, mantendo-se a taxa de salários constante. Mas a produção de bens de consumo de luxo, procurados por capitalistas e tecnoburocratas, aumentou. Produz-se mais bens de capital e mais matérias-primas não para produzir mais bens de capital e mais matérias-primas, como acontecia nas revoluções industriais dos países centrais, mas para produzir mais automóveis, mais eletrodomésticos, mais aparelhos de alta fidelidade, de forma que a taxa de acumulação não aumenta. Além disso, como a produção local de bens de capital e de produtos semi-acabados e matérias-primas necessários para a produção de bens de consumo de luxo é insuficiente, exigindo a importação de insumos e máquinas, além do pagamento de lucros e assistência técnica por meio de empresas multinacionais, torna-se necessário aumentar as exportações agrícolas ou então aumentar o endividamento externo. Temos, assim, um desenvolvimento intrinsecamente desequilibrado, no qual a primazia dada aos bens de consumo de luxo resulta em não aumentar a taxa de acumulação de capital e em provocar o desequilíbrio das contas externas do país.

O subdesenvolvimento industrializado caracteriza-se pela existência de dois setores: um monopolista e estatal, onde se localizam as grandes empresas e o Estado e cuja tecnologia é sofisticada, moderna, e os mercados, oligopolistas; e um setor competitivo, constituído por pequenas e médias empresas capitalistas, dos restos de economia de autoconsumo e das populações marginais urbanas, geralmente auto e subempregadas.

Entre os dois setores, tende a ocorrer uma troca desigual semelhante à que ocorre no plano internacional entre países industrializados e países primário-exportadores. As grandes empresas monopolistas, seus capitalistas, tecnoburocratas, e uma parte de seus trabalhadores mais qualificados têm lucros, ordenados e salários mais altos do que as correspondentes remunerações no setor competitivo. Isso acontece porque as grandes empresas são capazes de conservar para si os ganhos de produtividade, não baixando os

preços e, sim, aumentando lucros, ordenados e salários (de trabalhadores especializados) quando aumenta a produtividade. Enquanto isso, as pequenas empresas e os participantes autônomos do setor competitivo transferem todos os ganhos de produtividade que eventualmente alcancem para o setor monopolista na forma de preços relativamente mais baixos de seus produtos.

Em síntese, o modelo de subdesenvolvimento industrializado é um estilo de desenvolvimento específico dos países capitalistas subdesenvolvidos, que, na segunda metade deste século, alcançaram um grau intermediário de desenvolvimento de suas forças produtivas. O subdesenvolvimento industrializado é um padrão de acumulação contraditório, que alia industrialização com concentração de rendas das camadas médias para cima. Implica a reprodução dos padrões de consumo do centro por uma minoria de burgueses e tecnoburocratas e a ênfase na produção de bens de consumo de luxo. É condicionado pela entrada das empresas multinacionais que detêm a tecnologia dos bens de consumo de luxo e pelo surgimento das grandes empresas estatais. Estas empresas constituem o setor monopolista da economia, que, graças a um processo de troca desigual com o setor competitivo, transforma-se no setor dinâmico e altamente lucrativo da economia. Apesar da concentração de renda, entretanto, o subdesenvolvimento industrializado não se traduz em elevação das taxas de acumulação de capital devido à ênfase dada à produção e ao consumo dos bens de luxo.

NOTAS

¹ Desenvolvi amplamente estas idéias em *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (Bresser Pereira, 1977).

² Os trabalhos a respeito de Furtado, Cardoso, Tavares, Mello e Bacha já foram citados. Ver ainda Antônio Barros de Castro (1969), Tavares e Serra (1971), Paul Singer (1972, 1976), Bonelli e Malan (1976). Aníbal Pinto, economista chileno, teve influências importantes sobre o pensamento econômico brasileiro nos anos 70. Ver especialmente seu trabalho fundamental sobre a heterogeneidade estrutural da economia latino-americana (Pinto, 1970) e seus trabalhos sobre inflação estrutural (Pinto, 1978).

O modelo de subdesenvolvimento industrializado torna-se vigente no Brasil a partir dos anos 50. Ao contrário do modelo de substituição de importações, que vigorava desde 1930, este novo padrão de acumulação modifica profundamente a pauta de exportações do país. O Brasil, que sempre fora uma economia primário-exportadora, passa a exportar cada vez mais produtos manufaturados. Durante os anos 70, as exportações de manufaturados e semi-manufaturados já eram superiores às exportações de produtos primários no Brasil, representando 51,9% das exportações totais em 1980. Considerando-se apenas as exportações de manufaturados (excluídos os semi-manufaturados), o crescimento foi também extraordinário: em 1968, representavam apenas 9,3% e, em 1980, alcançaram 42% das exportações totais do país.

Na verdade, a economia brasileira, que nos anos 30 acelerava seu processo de industrialização via substituição de importações, nos anos 50, com a entrada das multinacionais e a intervenção crescente do Estado, dá um salto qualitativo. Desenvolve-se de maneira explosiva e ao mesmo tempo aprofunda os desequilíbrios e a concentração da renda.

Uma forma simplificada de abordar essas transformações é comparar a industrialização do modelo de substituição de importações, na forma que se apresentava durante os anos 30 e 40, com a industrialização baseada no modelo de subdesenvolvimento industrializado a partir dos anos 60 (deixando os anos 50 como um período de transição).

No modelo de substituição de importações, a tecnologia industrial era simples e trabalho-intensiva, e as empresas eram relativamente pequenas (atividades sem grandes economias de escala). No modelo de subdesenvolvimento industrializado, a tecnologia é complexa e capital-intensiva, e as empresas são muito maiores.

O setor dinâmico na velha industrialização é o de bens leves de consumo (Departamento II); na nova industrialização, o comando do processo industrial cabe ao setor de bens duráveis de consumo (Departamento III) e, na segunda metade dos anos 70, quando o modelo começa a esgotar-se e a entrar em crise, ao setor de bens de capital (Departamento I).

A liderança empresarial na primeira etapa cabe a empresários nacionais; na segunda, às empresas estatais e multinacionais.

O modelo de substituição de importações é voltado para dentro. As exportações entram em estagnação e a pauta de exportação permanece inalterada, primário-exportadora. O coeficiente de importações (importações em relação ao produto) cai sistematicamente. Apenas a pauta de importações se altera: o Brasil deixa de importar bens de consumo para importar bens de capital e matérias-primas. Já no modelo de subdesenvolvimento industrializado, a economia volta-se para fora. As exportações crescem e se diversificam. O país transforma-se em exportador crescente de manufaturados, ultrapassando definitivamente a fase primário-exportadora. O coeficiente de importações cresce, ainda que moderadamente.

Em ambos os modelos de industrialização, a renda se concentra, mas concentra-se muito mais no segundo padrão de acumulação. A razão básica para isso é simples. No modelo de substituição de importações, era possível favorecer a industrialização também via transferência de renda do setor exportador (café, principalmente), enquanto no modelo de subdesenvolvimento industrializado, esgotada a possibilidade do confisco cambial sobre o café devido à queda dos preços internacionais a partir de 1954, só era possível extrair renda dos trabalhadores via mais-valia absoluta e relativa.

Os dois modelos levaram ao desequilíbrio externo e à inflação. Os dois modelos favoreceram a acumulação em detrimento dos salários dos trabalhadores. Mas em nenhum dos dois a taxa de acumulação cresceu de maneira decisiva, porque o departamento propulsor do desenvolvimento era sempre produtor de bens de consumo: não-duráveis no primeiro caso, duráveis no segundo. Apenas no final do modelo de subdesenvolvimento industrializado, em meados dos anos 70, a liderança industrial passou para a indústria de bens de capital sob encomenda e para as empresas estatais, mas nesse momento o modelo já estava em crise, na medida em que o Estado também começava a entrar em crise, como veremos na última parte deste livro.

O fato de a taxa de acumulação de capital (formação bruta de capital fixo) ter alcançado 26,8% em 1975, conforme se pode ver pelo Quadro VII, deve-se mais ao aumento da utilização de poupança externa (via déficits na balança de transações correntes e conseqüente financiamento externo) do que a um efetivo aumento de poupança.

De qualquer forma, apesar de todos os desequilíbrios que iremos examinar, é preciso não subestimar o extraordinário processo de desenvolvimento econômico pelo qual passou o Brasil nos últimos cinquenta anos.

Quadro VII: Taxas de Acumulação e Desenvolvimento

Anos	Taxa de Acumulação de Capital	Taxa de Poupança Externa	Taxa de Crescimento do PIB
1970	21,7	1,3	8,3
1971	22,5	2,8	12,0
1972	22,7	2,2	11,1
1973	23,4	1,9	14,0
1974	24,9	5,2	9,5
1975	26,8	4,6	5,6
1976	26,6	3,7	9,7
1977	24,9	2,1	5,4
1978	25,2	3,3	4,8
1979	24,7	4,2	6,7
1980	24,3	4,5	7,9

Obs.: 1) Taxa de acumulação de Capital = Formação Bruta de Capital Fixo/Produto Nacional Bruto.

2) Taxa de Poupança Externa = Saldo do Balanço de Pagamentos em Conta Corrente/Produto Nacional Bruto.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, janeiro 1982.

O Brasil não foi capaz de criar aqui uma sociedade mais justa, mas sem dúvida criou uma sociedade mais capitalista e mais desenvolvida. Até 1930, o Brasil era um país agrícola. Entre 1930 e 1960, industrializou-se via substituição de importações. Depois de 1960, desenvolveu um parque industrial poderoso, integrado e tecnologicamente sofisticado. Taxas de crescimento em torno de 7% ao ano permitiram um grande aumento na produção por habitante, embora a taxa de crescimento da população também fosse excessivamente grande.

É importante, entretanto, assinalar que, enquanto a taxa de crescimento da produção se mantinha aproximadamente naqueles níveis, a taxa de crescimento da população reduzia-se devido principalmente à diminuição da taxa de natalidade. De fato, a taxa de crescimento anual da população caiu de 2,99% nos anos 50 e 2,89% nos anos 40 para 2,49% nos anos 70. Esta redução foi possível porque a taxa de natalidade, que era de 43,2 por mil nos anos 50, caiu para 33,0 por mil nos anos 60, enquanto a taxa de mortalidade caía menos acentuadamente de 14,2 por mil para 8,1 por mil. A diferença entre essas duas taxas resulta no aumento da população. A diminuição da natalidade deveu-se principalmente ao processo de urbanização, já que as famílias urbanas tendem a ter menos filhos. Em 1940, apenas 37,2% da população brasileira era urbana, enquanto em 1980 essa porcentagem já alcan-

çava 67,6%. Mas deveu-se, também, ao surgimento de uma camada média urbana, que também limita o número de seus filhos. O Quadro VIII resume a evolução da população brasileira.

Em conseqüência desse aumento de renda por habitante, apesar de toda a concentração de renda e da marginalização de uma parcela ponderável da sociedade, não há dúvida de que houve acumulação e desenvolvimento.

Novas classes e novas ideologias surgiram. A burguesia mercantil e latifundiária foi substituída aos poucos pela burguesia industrial, primeiro na liderança do processo econômico e mais tarde na direção do processo político. No nível das camadas médias, ao lado da pequena burguesia, surgiu uma nova classe, a tecnoburocracia. A classe operária cresceu, diversificou-se, assumiu crescente consciência política.

E o processo político, que era oligárquico e cartorial até 1930, transformou-se em populista a partir de então, mas no final dos anos 70, depois de um interregno autoritário, havia claras indicações de que o país caminhava para uma política de caráter ideológico.

Quadro VIII: Evolução da População Brasileira

Ano	População (1.000 hab.)	Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual (%)	Natalidade por mil habitantes	Mortalidade por mil habitantes
1872	9.930	—	—	—
1890	14.334	2,01	—	—
1900	17.438	1,98	—	—
1920	30.636	2,88	—	—
1940	41.165	1,49	—	—
1950	51.942	2,39	44,4	20,9
1960	70.070	2,99	43,2	14,2
1970	93.139	2,89	38,7	9,8
1980	119.099	2,49	33,0	8,1

Fonte: IBGE

Obs.: As taxas referem-se aos intervalos entre as datas dos censos.

Em todo esse período, assistimos à transformação do Brasil em uma economia em que o processo de acumulação de capital torna-se endógeno e cíclico. A dinâmica do processo, que no período primário-exportador vinha de fora, passa a vir de dentro. Embora a economia permaneça fortemente integrada e dependente do sistema capitalista internacional, no qual o Brasil

já figura como o oitavo mercado em dimensão, o clássico processo de acumulação, sobre-acumulação e crise passa a depender basicamente da própria dinâmica interna da economia brasileira.

Os mecanismos de concentração da renda com manutenção da taxa de acumulação e de troca desigual entre o setor monopolista e o competitivo que caracterizam o subdesenvolvimento industrializado poderão ser melhor compreendidos se construirmos um modelo simplificado do sistema econômico brasileiro.

A economia produz três tipos de bens finais em três departamentos: bens de produção ou de capital, J, produzidos pelo Departamento I; bens de consumo dos trabalhadores ou bens de salários, B, produzidos pelo Departamento II; bens de consumo de luxo, V, produzidos pelo Departamento III. Os bens intermediários estão incluídos nos departamentos produtores de bens finais, principalmente no Departamento I.

Temos três classes sociais: os capitalistas, que recebem lucros, R, e os gastam em investimentos I (compra de bens de produção) e em consumo de luxo, C_v ; os tecnoburocratas, que recebem ordenados, O, nada poupam, logo não investem, e consomem bens de consumo de luxo, C_v ; os trabalhadores, que recebem salários, W, também nada poupam e consomem bens de salário, C_b .

A produção nacional, Y, pode ser definida:

em termos de renda ou de rendimentos, Y_y ,

$$Y_y = R + O + W$$

em termos de produto (oferta), Y_p ,

$$Y_p = J + V + B$$

em termos de despesa ou gasto (procura), Y_d ,

$$Y_d = I + C_v + C_b$$

Em termos de produto, podemos também afirmar que a produção nacional é igual à produção do setor monopolista, M, e do setor competitivo, T.

Podemos, ainda, em nosso processo de simplificação, imaginar que o setor competitivo produz apenas bens de salário, enquanto o setor monopolista produz apenas bens de consumo de luxo e bens de capital.

$$T = B$$

$$M = J + V$$

Em nosso modelo, sempre para simplificar, o Estado está incluído como produtor nos três departamentos e compra os três tipos de bens por meio de lucros, ordenados e salários que são considerados antes do pagamento dos impostos diretos e indiretos. Caso quiséssemos incluir explicitamente o Estado, não haveria qualquer dificuldade. Complicaria apenas o modelo. O importante a assinalar é apenas que o Estado, enquanto comprador (parte da demanda agregada) compra muito mais bens de capital e bens de consumo de luxo do que bens de salário, quando comparado com o Estado dos países capitalistas centrais, mais orientados para despesas de consumo social.

Quanto ao comércio exterior, ele está excluído do modelo apenas como medida simplificadora. Veremos mais adiante, entretanto, que o desequilíbrio externo é uma constante no modelo de subdesenvolvimento industrializado. Por outro lado, o comércio exterior serve de instrumento equilibrador adicional entre a oferta e a procura agregadas nos quadros do processo de concentração de renda que é peculiar ao subdesenvolvimento industrializado, à medida que possibilita a exportação de bens de salário, que os trabalhadores não têm poder aquisitivo para comprar, e a importação dos bens de consumo de luxo e bens de capital destinados à tecnoburocracia e à burguesia.

O equilíbrio estático deste modelo está garantido, no setor competitivo, à medida que a produção de bens de salário, B , é igual aos salários, W , que, por sua vez, são iguais ao consumo desses bens, C_b :

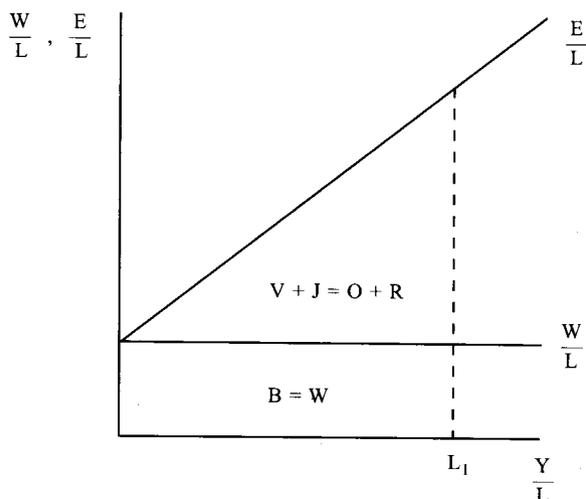
$$\textcircled{B} = \textcircled{W} = \textcircled{C_b}$$

No setor monopolista, o equilíbrio macroeconômico é garantido à medida que a produção de bens de consumo de luxo, V , mais a produção de bens de capital, J , é igual ao excedente constituído pela soma de lucros, R , mais ordenados, O , que, por sua vez, são iguais ao consumo de bens de luxo, C_v , e aos investimentos, I :

$$\textcircled{V + J} = \textcircled{O + R} = \textcircled{C_v + I}$$

O equilíbrio dinâmico do modelo e o processo de concentração de renda, privilegiando a acumulação de capital e, principalmente, o consumo de bens de luxo, podem ser descritos no Gráfico I, em que, na ordenada, temos a taxa de salários, W/L , em que L é o emprego ou o número de trabalhadores (nesse modelo de equilíbrio, estamos em pleno emprego, de forma que não é necessário distinguir número de trabalhadores de número de trabalhadores empregados), e o volume de excedente ($E = O + R$) por trabalhador, E/L , apropriado por capitalistas e tecnoburocratas. Na ordenada, temos a produtividade ou produção por trabalhador, Y/L .

Gráfico I



Vemos por esse gráfico que, à medida que cresce a produtividade, a taxa de salários permanece constante. O volume de salários e o volume de bens de consumo dos trabalhadores cresce na proporção em que cresce a população e, portanto, o emprego. Por outro lado, todo o aumento de produtividade transforma-se em excedente apropriado por capitalistas e tecnoburocratas na forma de lucros e ordenados, utilizados, principalmente, no consumo de bens de luxo e, secundariamente, em investimentos.

Este processo dinâmico de concentração de renda pode ocorrer dentro de um relativo equilíbrio entre oferta e procura agregadas porque a elevação dos ordenados e dos lucros corresponde ao aumento da produção de bens de consumo de luxo realizada pelo Departamento III e porque os bens de salário que excedem o consumo “necessário” dos trabalhadores podem ser exportados. Esse equilíbrio perverso será possível à medida que os trabalha-

dores, desorganizados política e sindicalmente, não tenham capacidade de reivindicar com efetividade maiores salários, e à medida que a existência de um setor monopolista e um setor competitivo permita ao primeiro realizar uma troca desigual com o segundo, garantindo às suas empresas maiores lucros e, aos seus tecnoburocratas, altos ordenados.

O equilíbrio, entretanto, é precário não apenas por motivos políticos, mas, também, porque a taxa de acumulação não tende a crescer, dada a prioridade atribuída à produção de bens de consumo de luxo, ou seja, ao Departamento III da economia, em detrimento dos Departamentos I e II, e porque o desequilíbrio externo está sempre rondando esse tipo de economia. O próprio desequilíbrio externo, por sua vez, é função em grande parte dessa ênfase dada ao Departamento III, cujos bens, além de representarem consumo improdutivo, possuem um alto coeficiente de importação.

Os salários são, em geral, muito baixos na economia brasileira. A explicação conservadora para o fato é simples: os salários seriam baixos porque a produtividade é baixa, porque o país é pobre.

Essa explicação é obviamente incorreta porque absolutamente parcial. De fato, os salários no Brasil não podem ser tão elevados quanto, por exemplo, na Suécia, já que lá a produtividade é muito maior. Mas poderiam ser muito maiores se a taxa média de lucros das empresas e, principalmente, se os ordenados recebidos pela alta tecnoburocracia do setor público e principalmente do setor privado fossem menores. No Brasil, conforme o Quadro IX demonstra, a taxa de salários é muito baixa, mesmo quando comparada com a de outros países subdesenvolvidos, em que a renda por habitante é menor que a brasileira.

Quadro IX: Salário Mínimo e PIB por Habitante em
Alguns Países da América Latina

	Salário Mínimo (cruzeiros)	PIB anual por habitante (dólares)	Salário Mínimo PIB mensal por habitante
Colômbia	8.528,80	789	1,70
Argentina	13.688,62	2.086	1,03
Venezuela	15.938,37	2.464	1,02
Panamá	9.549,21	1.526	0,99
Uruguai	10.192,12	1.759	0,91
Chile	8.881,98	1.784	0,78
Peru	4.316,94	1.006	0,67
Brasil*	8.464,80	1.973	0,67
Brasil	5.788,80	1.973	0,46

Fonte: DIEESE.

(*) Os dados referentes aos salários mínimos referem-se a março. Entretanto, como o salário mínimo foi reajustado em maio de 1981 no Brasil, aparecem as duas cotações. Apesar de um aumento de 46,2%, a posição relativa do Brasil não se altera.

Para a taxa de ordenados não existem estatísticas, mas os diferenciais entre os mais baixos salários e os “salários” mais altos, que de fato são or-

denados, somados aos lucros (afinal, ordenados e lucros constituem o excedente nos países subdesenvolvidos), podem ser parcialmente inferidos a partir de uma comparação entre as porcentagens da renda controladas pelos mais ricos e pelos mais pobres em diversos países (Quadro X). O ideal seria sabermos o diferencial entre os ordenados de tecnoburocratas médios (engenheiros, por exemplo) e trabalhadores de salário mínimo. Certamente, no Brasil, o diferencial é muito maior do que na maioria dos países. Enquanto, no Brasil, um executivo médio (gerente de uma grande empresa) ganhava em meados de 1981 cerca de 250 mil cruzeiros, o salário mínimo no Brasil era de Cr\$ 8.464,80. Isto nos dá uma relação de cerca de 30 para 1. Se tomássemos os ordenados dos altos executivos, essa relação seria superior a 100. Já em outros países, tomando novamente os salários dos executivos médios, teríamos, em vez de 30 para 1, relações muito mais baixas. Os dados a esse respeito são imprecisos, inclusive porque é difícil saber qual o grupo de executivos que estamos tomando como parâmetro, e o próprio salário mínimo é mais ou menos representativo do salário-base dos trabalhadores. De qualquer forma, essa solução, que no Brasil estimamos em 30 para 1, seria em países como a França e o Japão de aproximadamente 12 para 1, enquanto em países capitalistas de renda mais bem distribuída, como a Inglaterra e os países escandinavos, teríamos uma relação de cerca de 5 para 1. Os Estados Unidos encontrar-se-iam em uma situação intermediária. Já nos países estatais ou de economia planejada, teríamos uma relação de 2 a 3 para 1, excluindo, como nos demais casos, os ordenados excepcionais. Essas estimativas são razoavelmente coerentes com os dados do Quadro II, que apresentamos no início deste livro, em que os países aparecem ordenados segundo a maior concentração de renda nos 20% mais ricos. O Brasil é um dos países de renda mais concentrada. Isso só é possível quando não apenas os ordenados dos altos tecnoburocratas, mas também e, principalmente, os lucros dos capitalistas são muito elevados em relação ao salário-base ou à taxa de salários. Por outro lado, é preciso lembrar que os estudos comparativos internacionais sobre distribuição de renda referem-se sempre à remuneração do fator trabalho. Os lucros certamente não entram nessas estatísticas. Logo, a concentração que essas estatísticas mostram no Brasil, quando comparado com outros países, é derivada dos diferenciais de salário, ou, mais precisamente, do diferencial entre salários e ordenados.¹

Os salários são baixos no Brasil, portanto, não apenas porque a produtividade média da economia é baixa, mas porque os ordenados dos tecnoburocratas são, relativamente aos salários, muito altos. Resta saber o que ocorre com a taxa de lucros. Ela também é alta no Brasil? Para responder a

essa pergunta, é preciso comparar a taxa de lucro — ou seja, o lucro sobre o capital — no Brasil com a dos outros países capitalistas avançados. Essa comparação não é fácil porque a taxa de lucro varia não só de empresa para empresa, mas também de período para período, dependendo da fase do ciclo econômico. De modo geral, entretanto, pode-se afirmar que, antes da crise dos anos 80, a taxa de lucro no Brasil era em média entre 50 e 100% mais alta do que nos Estados Unidos. Enquanto as taxas de lucro naquele país giravam em torno de 10 a 12%, no Brasil estavam em volta de 15 a 20%. Recentemente, essas taxas caíram no Brasil devido à crise econômica, mas também nos Estados Unidos estão caindo. Os salários, portanto, são baixos no Brasil também porque os lucros são altos.

O fato de que a concentração de renda no Brasil se deve principalmente à diferença entre salários dos trabalhadores e ordenados da nova classe média tecnoburocrática não é surpreendente. De um lado, isso é próprio de uma sociedade dual, subdesenvolvida e industrializada. Para que um setor possa ser “desenvolvido” e o outro “arcaico” é preciso que o primeiro disponha de uma classe média que reproduza os padrões de consumo do centro. De outro, há o fator político. A classe média tem um poder muito maior sobre o Estado do que a classe trabalhadora. Tem mais poder inclusive sobre os partidos de esquerda, que apóia a existência de uma universidade estatal gratuita, que atende as famílias de classe média alta e classe alta, enquanto as universidades privadas e públicas não-estatais, pagas, atendem a classe média baixa e algumas famílias trabalhadoras que logram ascender socialmente.

Por outro lado, o processo concentrador da renda ainda não terminou no Brasil. Conforme demonstra o Quadro X, entre 1960 e 1980 houve um forte processo de concentração da renda no país. Os 50% mais pobres, que controlavam 17,4% da renda pessoal no Brasil em 1960 (o que já era muito pouco), passaram a controlar 12,6% em 1980.²

É necessário, entretanto, observar que, nos anos 70, houve uma mudança em relação às duas décadas anteriores. Enquanto naquele período observase uma perversa relação entre crescimento econômico e concentração de renda, a partir dos anos 70 essa relação se inverte. Será na crise desencadeada a partir dos anos 80 que a renda voltará a concentrar-se. Conforme observou Lauro Ramos em seu estudo sobre a distribuição dos rendimentos no Brasil entre 1976 e 1985, entre 1976 e 1981 ocorreu uma transferência contínua de renda dos grupos mais ricos para os estratos mais pobres. Com a crise, entretanto, essa relação se inverteu, e a renda voltou a se concentrar.³

Vale a pena observar, por outro lado, que essa concentração de renda tem também um componente racial. Existe um mito de que no Brasil não existe

preconceito de cor. Na verdade, o que existe é uma grave discriminação econômica e social contra os negros e mestiços. Nos termos do Censo de 1980, enquanto 24,1% da população branca economicamente ativa recebia até um salário mínimo, para os negros essa porcentagem era de 46,9% e para os “pardos” 43,7%.

Todos esses dados deixam claro que os salários são baixos no Brasil não apenas porque a produtividade é baixa, mas porque os lucros e os ordenados são excessivamente elevados.

Quadro X: Distribuição da Renda no Brasil (%)

Camadas da População	Participação na Renda de Salários		
	1960	1970	1980
20% mais pobres	3,9	3,4	2,8
50% mais pobres	17,4	14,9	12,6
10% mais ricos	39,6	46,7	50,9
5% mais ricos	28,3	34,1	37,9
1% mais rico	11,9	14,7	16,9

Fonte: IBGE, Censo de 1960, 1970 e 1980.

Mas por que a concentração de renda é tão grande na economia brasileira? Por que trabalhadores arcam com todo o ônus do subdesenvolvimento, enquanto os tecnoburocratas e capitalistas aumentam sistematicamente seu consumo de bens de luxo e mantêm relativamente estagnada a taxa de investimentos produtivos?

Isso é possível na economia brasileira porque aqui, ao contrário do que acontece nos países capitalistas desenvolvidos, a força de trabalho continua a ser exclusivamente, ou quase, uma mercadoria. Logo, seu preço deve corresponder ao nível de subsistência, ou seja, ao custo de reprodução da força de trabalho. Nos países desenvolvidos, os trabalhadores conseguiram mudar essa situação à medida que se organizaram em partidos de esquerda (social-democratas e comunistas) e que se estruturaram sindicalmente. Sua força de trabalho já não é mais estritamente uma mercadoria. No Brasil, esse processo está ainda em embrião. A teoria dos economistas clássicos sobre os salários continua plenamente vigente.

Durante os períodos colonial e primário-exportador, formou-se no Brasil uma população de grandes dimensões vivendo em nível de subsistência em unidades agrícolas de produção mercantil simples ou em grandes latifúndios, ambos relativamente auto-suficientes. O clima tropical, rebaixando o custo de reprodução da mão-de-obra, facilitou esse processo de aumento-popula-

cional. A imigração na segunda metade do século XIX e, em seguida, o aumento das taxas de crescimento populacional, em função da redução das taxas de mortalidade (resultado principalmente dos avanços da medicina preventiva), produziram uma enorme massa de trabalhadores que vivem fora do setor especificamente capitalista da economia. Essa é uma das bases do nosso subdesenvolvimento e dos baixos salários vigentes no Brasil.

A industrialização, que se acelerou a partir dos anos 30, começou a absorver de forma altamente dinâmica esse excesso relativo de população, apesar da tendência à utilização de técnicas modernas intensivas em capital e poupadoras de força de trabalho. Essa absorção, entretanto, não tem sido suficientemente rápida, dada a grande dimensão da população que vive à margem das atividades organizadas em moldes especificamente capitalistas: o latifúndio mercantil, a pequena produção mercantil urbana e rural e a imensa massa de trabalhadores urbanos que operam no mercado informal de trabalho.

Em conseqüência, existe ainda na economia brasileira, no campo e nas cidades, uma ampla porcentagem de trabalhadores subempregados ou de desempregados disfarçados. Esses trabalhadores operam principalmente no chamado mercado informal de trabalho, constituído de trabalhadores autônomos ou de assalariados na pequena produção mercantil de caráter familiar. Paulo Renato Souza calculou em cerca de 18% a força de trabalho não-agrícola empregada em atividades não organizadas como empresas. Por outro lado, segundo a PNAD 1977, a proporção dos ocupados com rendimentos inferiores ao salário mínimo no Estado de São Paulo era de 20%. Esse imenso número de subempregados, além dos desempregados abertos, constituem-se em um exército industrial de reserva e em uma permanente oferta ilimitada de força de trabalho. Em conseqüência, torna-se muito difícil para os sindicatos organizarem-se.

Mas essa dificuldade multiplica-se dado o caráter autoritário, subordinado ao Estado, da estrutura sindical brasileira implantada nos anos 30. O sindicato único, reconhecido pelo Estado, o imposto sindical, a proibição, na prática, da greve, a possibilidade de intervenção do Estado no sindicato quando este se torna incômodo — todos esses dispositivos de caráter repressivo (ou então que visam subornar os dirigentes sindicais e os próprios trabalhadores, como é o caso do imposto sindical obrigatório) enfraquecem sobremaneira os sindicatos, fazem com que eles sejam na maioria das vezes dirigidos por “pelegos”, ou seja, por dirigentes sindicais a serviço da classe capitalista.

A organização sindical permanece, portanto, sem embrião no Brasil, embora na Grande São Paulo comece a se tornar significativa, principalmente junto às grandes fábricas da indústria automobilística, em São Bernardo. Da

mesma forma, e por razões que escapam ao âmbito deste livro, os trabalhadores brasileiros ainda não conseguiram organizar-se politicamente em torno de um partido socialista ou social-democrata. E muito menos alcançar o poder juntamente com frações de burguesia, nos quadros de um partido social-democrata, ao contrário do que já ocorreu nos países escandinavos, na Inglaterra, na Alemanha.

Nesses termos, de um lado a fraqueza da organização sindical e dos partidos socialistas brasileiros e, de outro, a repressão do Estado associado à burguesia reduzem a força de trabalho a mera mercadoria, nos termos do capitalismo clássico, e mantêm os salários em um nível muitas vezes subumano.

O salário mínimo constitui uma base em torno da qual giram os demais salários dos trabalhadores no Brasil. Por isso, é correto utilizar o salário mínimo como principal elemento para a análise da evolução dos salários no país. Ainda em 1978, 60% dos trabalhadores ganhavam até 2 salários mínimos. Grande parte dos salários e a própria remuneração dos trabalhadores do setor informal giram em torno do salário mínimo.

Entretanto, é preciso admitir que um número crescente de trabalhadores vem recebendo mais do que o salário mínimo. Em consequência, o salário médio tende a ter uma evolução mais favorável do que a evolução do salário mínimo. Os defensores do Governo e da política salarial oficial tendem a dar maior ênfase a esse fato; seus críticos preferem ater-se à evolução do salário mínimo. É certo que os salários médios são inclusive distorcidos porque geralmente incluem ordenados dos tecnoburocratas. Mas, apesar dessa restrição, não há dúvida de que o salário mínimo, embora continue fundamental, vem perdendo parte de sua importância na determinação dos salários dos trabalhadores. O Quadro XI mostra a evolução do salário mínimo e do salário médio no Brasil. Enquanto o salário mínimo apresenta uma tendência declinante, o salário médio cresce. Mas a produtividade, expressa no índice de produto por habitante, cresce mais ainda, mantendo assim a tendência à concentração de renda.

A tendência declinante do salário mínimo interrompe-se em 1974, quando a pressão das forças populares, expressas nas eleições gerais desse ano, obriga o Governo a modificar sua política salarial. O crescimento do salário médio, por sua vez, torna-se especialmente significativo a partir de 1972, em função das altas taxas de crescimento da produtividade. O PIB por habitante ou produtividade cresce em todo o período a uma taxa consideravelmente maior do que o salário médio, o que significa um aumento constante da taxa de mais-valia ou uma crescente concentração de renda.

Quadro XI: Índices de Salário Mínimo, Médio e Produtividade
(1957 = 100)

Ano	Salário Mínimo Real	Salário Médio Real	PIB <i>Per capita</i>
1940	79,9		58,5
1952	80,5		86,2
1953	66,3		85,8
1954	80,6		91,7
1955	90,5		95,1
1956	95,8		95,3
1957	100,0	100,0	100,0
1958	87,0	105,1	104,6
1959	97,4	95,9	107,2
1960	81,8	102,0	114,2
1961	90,9	107,1	122,4
1962	83,0	107,1	125,3
1963	73,1	109,2	123,6
1964	75,4	105,1	123,7
1965	72,4	100,0	123,4
1966	62,0	93,9	124,5
1967	58,7	90,8	126,9
1968	57,4	93,9	137,1
1969	55,2	95,9	146,5
1970	56,2	96,9	154,9
1971	53,8	100,0	170,8
1972	52,8	104,1	185,6
1973	48,4	109,2	205,7
1974	44,4	109,2	219,7
1975	46,4	117,8	232,3
1976	46,1	123,3	259,1
1977	48,0	131,6	269,8
1978	49,5	142,7	280,6
1979	50,8	149,3	303,1
1980	52,5	144,8	312,4
1981	53,7	159,6	300,8
1982	55,0	177,0	297,2
1983	48,4	159,1	281,4
1984	45,7	161,2	287,9
1985	46,2	169,3	305,2

Obs.: O índice de salário mínimo inclui o 13º salário a partir de 1962. O índice de salário médio real corresponde à média de 18 sindicatos em São Paulo entre 1957 e 1974.

Fonte: Bacha e Taylor (1980). A partir de 1975, a fonte é FIBGE, salários da indústria de transformação, cujos índices apresentam pequenas variações em relação aos da indústria geral, também calculados pela FIBGE. Todos os índices foram deflacionados pelo Índice de Custo de Vida do DIEESE.

A mudança de política salarial, a partir de 1974, reduz o processo de concentração de renda. Os movimentos sindicais melhor organizados, a partir de 1978, resultam em uma nova lei salarial, promulgada em dezembro de 1979, cujo intuito era claramente distributivo, buscando principalmente reduzir os altos ordenados e secundariamente os lucros em benefício dos salários mais baixos.

Essa lei, entretanto, embora seja provavelmente uma das causas do aumento do salário mínimo e do salário médio real em 1981, quando a economia já entrava em recessão, não consegue evitar a redução posterior dos salários. De fato, em função da força maior da política recessiva de ajustamento determinada pelos credores internacionais, a partir de 1982, a renda volta a concentrar-se. E os salários médio e mínimo voltam a cair. A partir de 1984, entretanto, a economia brasileira entra em processo de expansão, e os salários médios reais voltam a crescer. O salário mínimo real só volta a crescer em 1985.

NOTAS

¹ Para uma discussão teórica sobre as relações entre salários, ordenados e lucros no processo de desenvolvimento capitalista, ver *Lucro, acumulação e crise* (Bresser Pereira, 1986).

² Há um grande número de trabalhos e pesquisas sobre a concentração de renda no Brasil. Ver os livros organizados sobre o assunto, particularmente Pinto (1967), Tolipan e Tinelli (orgs.) (1975), Camargo e Giambiagi (orgs.) (1991) e o número 20(3) de *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Ver também Hoffman (1972), Fishlow (1975), Fiszbein e Ramos (1993), Barros e Mendonça (1993) e Lauro Ramos (1993).

³ Ramos (1993:71).

Capítulo 14

DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

O subdesenvolvimento industrializado que define a economia brasileira não é caracterizado nem por pobreza generalizada, nem por baixo nível tecnológico e reduzida produtividade do trabalho em todos os setores da economia, mas por quatro desequilíbrios estruturais: (1) a concentração de renda, ou seja, os altos lucros e ordenados e os baixos salários, que acabamos de examinar; (2) os desequilíbrios regionais; (3) o desequilíbrio entre a indústria e a agricultura; e (4) o desequilíbrio entre o setor monopolista e estatal e o setor competitivo da economia brasileira. Todos esses desequilíbrios são interdependentes. E é claro que poderiam ser mencionados outros, como, por exemplo, o contraste entre o capital mercantil decadente e o capital industrial em expansão. Mas, se enumerarmos uma série muito grande de desequilíbrios, acabaremos repetindo a análise sob ângulos diferentes. E nesse processo poderemos afinal perder de vista que o desequilíbrio básico está no monopólio dos meios de produção e da técnica por uma minoria de capitalistas e tecnoburocratas.

Examinaremos neste capítulo os desequilíbrios regionais, dando ênfase ao problema do Nordeste. A diferença de riqueza entre o Sul e o Nordeste brasileiro é um fenômeno conhecido, que pode ser avaliado pelos dados do Quadro XII. Vemos por esse quadro que o Nordeste perdeu posição relativa em relação ao Brasil como um todo não apenas em termos de renda interna e de população, mas também (e este é o fato mais significativo) em termos de renda interna por habitante. Houve, sem dúvida, crescimento econômico no Nordeste, mas o desenvolvimento no restante do país foi claramente maior, apesar de todas as tentativas de se transferir renda para o Nordeste via SUDENE.

No início da colonização, o Nordeste foi o centro do capitalismo mercantil brasileiro, mas, a partir do século passado, o café e depois a industrialização produziram um diferencial de renda considerável a favor do Sul, e particularmente de São Paulo.

No final dos anos 50, o fenômeno foi identificado e foi criada a SUDENE para resolvê-lo. Estava claro, então, que era necessário industrializar também o Nordeste e, ao mesmo tempo, realizar a reforma agrária, além de dar me-

lhores condições para o desenvolvimento da agricultura. Para isso, seria preciso liquidar com o latifúndio mercantil ainda absolutamente dominante.

Quadro XII: Posição Relativa Nordeste/Brasil (%)

Variável	1949	1959	1970	1980*	1990*
Renda Interna	13,9	14,4	11,6	12,0	13,2
População	34,6	31,6	30,3	29,1	28,9**
Renda Interna por Habitante	40,2	45,6	38,3	41,0	45,6

Fonte: FGV - Contas Nacionais; IBGE - Censos Demográficos.

* Os dados de renda interna e renda interna por habitante de 1980 e 1990 foram retirados de Kasznar, Istvan K., "Análise da evolução do Produto Interno Bruto 1970-1995", FGV/RJ.

** Dados referentes ao ano de 1991.

Em 1930, o problema fundamental do Sul era substituir o capital mercantil, especulativo, pelo capital industrial, produtivo; em 1960, era idêntico o problema básico do Nordeste.

Passados vinte anos, costuma-se dizer que a SUDENE falhou, que não resolveu os problemas do Nordeste. Essa é uma visão parcial do problema. Se "resolver os problemas do Nordeste" significava equipará-los, ou quase, ao Sul, ou, então, reduzir drasticamente os diferenciais de renda, é claro que isso não aconteceu. Nem podia acontecer. O papel da SUDENE foi o de interromper o processo de agravamento das diferenças regionais, não de eliminá-lo.

É certo, entretanto, que houve uma mudança fundamental nos objetivos e métodos da SUDENE em relação àqueles propostos por seu idealizador e primeiro superintendente, Celso Furtado.¹ Esse órgão deveria ser um instrumento de repasse de fundos públicos para a economia nordestina, com a participação dos governadores dos respectivos Estados. Na verdade, através do artigo 34/18, que estabelecia incentivos na forma de dedução do imposto de renda, para as empresas que realizavam investimentos no Nordeste, a SUDENE transformou-se no veículo da transferência de capital industrial do Sul para o Nordeste. As empresas do Sul passaram a instalar filiais no Nordeste usando a mesma tecnologia do Sul, fortemente capital-intensiva, o que redundou em uma baixa absorção de mão-de-obra, em uma região em que a população excedente era enorme. A emigração para o Sul e, mais recentemente, também para o Centro-Oeste, manteve-se, assim, em nível elevado. A SUDENE deveria também ser instrumento de reforma agrária e de liquidação do capital mercantil na agricultura nordestina, mas nada foi feito nessa área.

Na verdade, o que se fez foi reproduzir-se, entre Sul-Nordeste, a relação existente entre os países centrais e o Brasil no mesmo período. Por meio de suas empresas, o Sul facilitava à burguesia e à nascente tecnoburocracia nordestina (as camadas médias de empregados que surgem em toda parte) a reprodução dos padrões de consumo das camadas correspondentes no Sul. Os trabalhadores foram obviamente marginalizados, a reforma agrária não foi realizada, o latifúndio mercantil manteve-se dominante, procurando associar-se de todas as maneiras ao capital industrial nascente.

Nesse processo, a denúncia da pobreza (real) do Nordeste e do imperialismo (real, mas contraditório) do Sul foi utilizada pelas classes dominantes locais com dois objetivos básicos. Em primeiro lugar, para obter transferências de fundos do Governo Federal, o que é uma condição essencial para se lograr a redução dos desequilíbrios regionais. Mas em segundo lugar, para, através desse regionalismo, e muito semelhantemente ao nacionalismo burguês, obscurecer e abrandar a luta de classes dentro da própria região.

Em qualquer hipótese, porém, está ocorrendo uma transferência de recursos orçamentários federais do Sul para o Nordeste e o Norte. Mais especificamente, São Paulo, na sua qualidade de Estado mais rico da União, tem sido a principal fonte de recursos. De acordo com pesquisa do Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas, os residentes em São Paulo, em 1975, transferiram 61% das suas receitas tributárias federais e contribuições trabalhistas para o resto do país, enquanto o Nordeste recebeu uma transferência líquida do restante do país de 69% das receitas federais ali arrecadadas.

A transferência de recursos que afinal se conseguiu do Sul para o Nordeste, entretanto, provavelmente não compensou o mecanismo de “troca desigual” que tende a ocorrer entre os produtos nordestinos e os produtos do Sul. Essa transferência e os incentivos fiscais não foram suficientes para tornar mais lucrativos os investimentos no Nordeste. As limitações do mercado nordestino do lado da procura, a baixa integração industrial e a baixa qualificação técnica da força de trabalho do lado da oferta provavelmente explicam a menor lucratividade do capital investido pelas empresas do Sul e Nordeste. Ora, quando não ocorre um diferencial da taxa de lucro considerável, é inútil esperar mobilidade do capital para a região ou setor considerado deficiente.

Em síntese, o planejamento regional, apesar do esforço realizado, não foi capaz de reduzir o desequilíbrio entre o Sul e o Nordeste porque permaneceu submetido à lógica do capital e não foi sequer capaz de se contrapor às estruturas mercantis desse capital ainda dominantes no Nordeste. Entretanto, graças às transferências reais de recursos, impediu que o desequilíbrio

se aprofundasse. E serviu, na maioria dos casos, como mais um instrumento de dominação da burguesia mercantil e latifundiária local, que lentamente se transforma em burguesia industrial.

É necessário, entretanto, assinalar que vem ocorrendo um processo importante de modernização no Nordeste, especialmente em dois estados, Bahia e Ceará, onde elite políticas modernas foram capazes de promover um tipo de desenvolvimento industrial que aproveita os recursos locais e o custo menor da mão-de-obra. No caso da Bahia, é preciso observar adicionalmente que foi beneficiada pela instalação de um pólo petroquímico e de um forte aparelho turístico.²

Em relação às demais regiões, o importante a assinalar é o desenvolvimento do Centro-Oeste e, em menor grau, da Amazônia que vem ocorrendo, principalmente após a inauguração de Brasília. A expansão da fronteira agrícola, entretanto, ocorre nos moldes clássicos da acumulação privada. O papel pioneiro cabe aos posseiros, que abrem a região, desbastam a mata, estabelecem os núcleos de colonização. Em seguida, chega o capital, apoiado no Estado, para expropriar os posseiros. A violência é terrível. O jagunço e o policial, a lei e o sistema judicial, associam-se para expropriar os camponeses. É uma história já repetida mil vezes na história da humanidade.

De qualquer forma, é importante assinalar que, se a violência que vem definindo a questão da terra hoje no Brasil é, de um lado, a indicação do esgotamento da fronteira agrícola, por outro lado é também a indicação de um grande desenvolvimento que vem ocorrendo no Oeste e mesmo na Amazônia. Com a construção de Brasília e de uma ampla rede de estradas, o Brasil integrou-se, finalmente, não apenas de Norte a Sul, mas, também, de Leste a Oeste. O cerrado do planalto central está sendo rapidamente incorporado à economia brasileira, e a floresta amazônica, embora apresente resistências maiores, também começa a ser integrada.

NOTAS

¹ As idéias originadas de Celso Furtado sobre o desenvolvimento do Nordeste estão em *A operação Nordeste* (1959b). Sobre o Nordeste, o livro clássico é de Manuel Correia de Andrade (1963). Ver também Sílvio Maranhão (org.) (1984), Furtado (1984) e Rômulo de Almeida (1985).

² Sobre o desenvolvimento recente do Nordeste, ver Antônio Barros de Castro (1995).

Discutiu-se muito no Brasil se a agricultura favoreceu ou funcionou como um obstáculo à industrialização. A agricultura — especialmente o café — sem dúvida teve um papel fundamental na implantação da indústria no país: transferiu capital para a indústria, liberou mão-de-obra, proporcionou divisas, permitiu que o custo de reprodução da força de trabalho nas cidades permanecesse relativamente baixo; apenas não criou mercado para a indústria. Mas se a agricultura, entendida como produção agrícola, foi um apoio, sem dúvida uma parte dos latifundiários, especialmente os cafeicultores, foram um sério obstáculo à industrialização. O latifúndio mercantil exportador percebeu desde o início que industrializar significava transferir renda do campo para a cidade, e se opôs firmemente a isto.

O latifúndio exportador, cafeeiro, foi vencido nessa batalha. O latifúndio orientado para o mercado interno, entretanto, foi vitorioso. Ignácio Rangel, aliás, considera que esse latifúndio, do qual Getúlio Vargas foi um representante, foi o sócio maior do pacto iniciado em 1930, que estimulava a industrialização. O sócio menor era a burguesia industrial, que só agora chega próxima do poder. A industrialização foi realizada, mas a reforma agrária, que muitos imaginavam essencial para essa industrialização, deixou de ser feita. Os setores agrícolas menos comprometidos com a exportação e mais orientados para o mercado interno já a partir dos anos 30 aliaram-se à indústria e trataram de suprir os alimentos necessários, além de manter as exportações.¹

Durante todo o período inicial da industrialização brasileira, a agricultura foi marginalizada de qualquer auxílio estatal. Toda a ênfase foi colocada na industrialização. Reproduzindo o que aconteceu na maioria dos outros países que se industrializaram tardiamente, o Estado funcionava como veículo de transferência de renda da agricultura para a indústria. Essa política estava basicamente correta. A agricultura, apesar de todas as suas deficiências, era capaz de andar com suas próprias pernas. A indústria infante é que necessitava de suporte.

A partir dos anos 50, entretanto, a agricultura, especialmente no Sul, passou por um intenso processo de modernização. Era o capital industrial que substituía o capital mercantil na produção agrícola. Grande capital em

certas culturas, como a cana-de-açúcar, e na pecuária. Pequeno capital, quase pequena produção mercantil, embora muito moderna e mecanizada, em outras culturas, como a soja.

A partir da segunda metade dos anos 60, o Estado desenvolve um amplo sistema de crédito agrícola. Os créditos são subsidiados. Crescentemente subsidiados. A agricultura, que já havia perdido sua capacidade de transferir renda para a indústria, passa agora a receber subsídios. No final dos anos 70, o desenvolvimento agrícola e o desenvolvimento energético (que passava também pela agricultura, via produção de álcool) tornaram-se uma prioridade nacional.

Entretanto, como demonstra o Quadro XIII, todo o subsídio recebido pela agricultura para mecanização, fertilizantes, custeio, não produziu muitos resultados para os produtos de consumo doméstico, que, desde o início dos anos 60, cresceram a uma taxa muito inferior ao ritmo de crescimento dos produtos exportáveis.²

A partir de 1977, o programa Proálcool, visando substituir a gasolina por álcool, transformou-se em fator adicional de redução da oferta de alimentos, na medida em que as culturas domésticas eram expulsas pela cultura subsidiada de cana-de-açúcar.³ Entre 1977 e 1984, a produção por habitante de culturas domésticas caiu a uma taxa anual de 1,9%, enquanto a produção de culturas de exportação crescia à taxa anual de 2,5% e a de cana-de-açúcar, beneficiada pelos subsídios do Proálcool, crescia à taxa de 7,8% ao ano.

Quadro XIII: Desempenho da Agricultura
(taxas anuais de crescimento)

	1932/76	1962/76	1968/76
Produção de Exportáveis	4,26	6,26	9,09
Produção de Domésticos	4,44	4,00	3,32
Produção Total	4,58	4,80	5,11

Fonte: Mendonça de Barros e Graham (1978).

Qual a razão desse mau desempenho agrícola na produção de alimentos para consumo interno? Falta de crédito, falta de mecanização e de fertilizantes não podem ser apresentadas como causa, já que o suprimento desses elementos aumentou de forma considerável, desproporcional mesmo ao crescimento da produção agrícola, após 1965. Toda a política agrícola do Governo baseou-se em mais crédito, mais máquinas e mais fertilizantes. Não faz sentido também atribuir o desempenho insatisfatório da agricultura ao despreparo dos agricultores ou, então, às suas características pré-capitalistas

ou mesmo capitalistas-mercantis. Já vimos que o espírito do capital industrial, a produtividade, o trabalho assalariado e a extração de mais-valia por meio da troca de equivalentes penetram profundamente na agricultura do país, antes efetivamente dominada pelo capital mercantil, especulativo, desinteressado de aumentar a produtividade. A tecnologia agrícola desenvolvida nos vários centros de pesquisa em função das necessidades de uma agricultura tropical é hoje já muito desenvolvida. O domínio dessa tecnologia pelos agricultores já é bastante amplo. Estamos muito longe da agricultura primitiva, caipira, do início do século, que Lima Barreto e Monteiro Lobato descreveram de forma tão desoladora em suas obras literárias.

Seriam, então, os preços insuficientes que desestimulariam os agricultores? Essa razão está mais próxima da realidade, especialmente quando se leva em consideração a instabilidade dos preços. O Governo tem desenvolvido uma política pouco coerente de preços mínimos, que não dá para atender a todos os anseios dos agricultores. Não há um processo de descapitalização do campo. O padrão de vida das camadas médias no interior de São Paulo é extraordinariamente alto.

Seria, então, a falta de reforma agrária que explicaria o mau desempenho da agricultura brasileira? Agora estamos chegando mais próximos da realidade. Conforme Yoshiaki Nakano demonstrou, há um grande número de culturas que não se adaptam à produção por grandes empresas capitalistas.⁴ Dada a inexistência de economias de escala em quase todas as culturas agrícolas, a produção familiar, que, aliás, domina a agricultura dos países capitalistas centrais, é a mais eficiente. E, além de ser mais eficiente, está disposta a receber menores preços, já que, embora produzindo com as técnicas mais modernas, não faz o cálculo da renda da terra e calcula em níveis muito baixos o retorno (lucro) desejado sobre o investimento.

Ora, o Governo, ao realizar a política agrícola que favorece a grande empresa agrícola, comete um erro grave. Os preços vigentes na agricultura brasileira orientada para o mercado interno não são, em geral, suficientes para remunerar de forma considerada satisfatória a empresa agrícola capitalista. São conhecidos os desperdícios de recursos na Amazônia e no Centro-Oeste com a tentativa, muitas vezes fracassada depois de ali se enterrarem grandes volumes de capital, de se criarem grandes empresas agrícolas capitalistas. Definitivamente, o capital monopolista pode ser eficiente na cidade, mas mal sobrevive no campo, a não ser em algumas culturas especiais.

Uma segunda razão para o mau desempenho da produção agrícola de alimentos para consumo interno está na instabilidade dos preços. Além de os preços serem, em geral, insatisfatórios para os agricultores, não remune-

rando seu trabalho (e seu capital) adequadamente, eles são instáveis. A política de preços mínimos do Governo, em vez de obedecer a uma fórmula rígida e estável (o novo preço mínimo deveria simplesmente corrigir monetariamente o antigo, cujo valor se suporia correto, descontando-se parte do aumento de produtividade ocorrido naquele ano), tem sido usada como um instrumento para estimular ou desestimular certas culturas. O resultado é uma enorme insegurança do produtor.

Há, entretanto, uma terceira razão fundamental para o mau desempenho agrícola que jamais é mencionada, embora seja óbvia: a agricultura orientada para o mercado interno não se desenvolve satisfatoriamente pela simples razão de que não encontra mercado. Os preços não são remuneradores apenas porque a competição da pequena produção mercantil não busca lucros e renda da terra, mas apenas a sobrevivência em nível “adequado” da família, mas também porque o mercado para os produtores agrícolas não cresce como seria desejável. A produção agrícola não encontra mercado porque, dada a estagnação dos salários, a população não tem poder aquisitivo para comprar. Em outras palavras, a concentração da renda, à medida que implica não aumentar a capacidade de compra dos que têm fome, é uma causa fundamental do mau desempenho da produção agrícola de alimentos para consumo interno.⁵

Certamente é preciso também considerar que a elasticidade-renda da demanda de bens agrícolas é menor do que 1. Quando aumenta a renda por habitante em, por exemplo, 5%, a demanda de alimentos deverá crescer em 3%. Este é um fenômeno universal. No Brasil, entretanto, a elasticidade-renda da demanda de alimentos, geralmente calculada em 0,6, é baixa demais, haja vista o fato de que existem amplos setores da população claramente subnutridos, passando fome. Só a alta concentração de renda pode explicar essa elasticidade-renda da procura de alimentos tão baixa. Quando aumenta a renda dos ricos, é natural que seu consumo de alimentos aumente muito menos do que proporcionalmente.

Acrescenta-se a isso o fato de que houve uma mudança nas preferências de consumo dos trabalhadores com o aparecimento da televisão. Eles preferem comer menos para poder comprar seu televisor, transformado, muito compreensivelmente, em objeto de primeira necessidade para famílias extremamente carentes de oportunidades de divertimento e fantasia.

A agricultura só poderá ter um bom desempenho, só poderá aumentar fortemente não só sua produção por trabalhador e por área (que, aliás, tem aumentado razoavelmente), mas também sua produção por habitante, se houver procura efetiva, se os trabalhadores, além de terem fome, tiverem renda para comprar.

Nos últimos anos, a insuficiência da produção agrícola tornou-se mais marcante não apenas porque houve erros na política de preços mínimos e porque algumas safras foram prejudicadas por condições climáticas, mas, também, porque a taxa de salários deixou de diminuir. Em conseqüência, começou a aumentar, ainda que lentamente, a procura interna de alimentos. É claro que, se essa tendência à elevação dos salários se mantiver, a agricultura para consumo interno certamente terá um grande desenvolvimento, porque a resposta da agricultura ao aumento da procura efetiva será imediata.

Deixo de examinar em capítulo especial o quarto desequilíbrio estrutural, referido no início do capítulo 22 — o desequilíbrio entre o setor competitivo e o setor monopolista —, porque o seu mecanismo básico de transferência de excedente, a troca desigual, já foi analisado.

Entretanto, vale mencionar que tanto o desequilíbrio regional quanto o desequilíbrio entre cidade e campo são agravados pelo mecanismo da troca desigual. A maioria das empresas no Nordeste, assim como a maioria das unidades produtoras agrícolas, devem ser consideradas no setor competitivo da economia. Sofrem, assim, uma sucção de excedente por parte das empresas monopolistas. O caso das empresas monopolistas fornecedoras de insumos e máquinas para agricultura ou compradoras da produção agrícola é conhecido e ilustra a troca desigual estabelecida por meio de preços altos recebidos pelas empresas monopolistas, e relativamente baixos recebidos pelas empresas competitivas.

NOTAS

¹ Ver Rangel (1957, 1981).

² Ver a respeito, de João Sayad (1984), *O crédito rural no Brasil*.

³ O Proálcool foi um dos maiores exemplos de intervencionismo voluntarista sobre a economia, na medida em que o custo do álcool sempre foi menor do que o da gasolina. Sobre o grande equívoco de política econômica que constituiu o Proálcool, ver Mello e Fonseca (1981), Mello e Pelin (1984), Barzelay (1986), Borges, Freitag, Hurtienne e Nitsch (1988). O trabalho clássico sobre a agro-indústria canavieira é de Tamás Szmercsányi (1979).

⁴ Ver “A destruição da taxa de lucro e da renda da terra na agricultura”, em que Nakano (1981) critica a visão clássica da penetração do capitalismo no campo, através da destruição da economia camponesa, e mostra como uma pequena produção semi-capitalista, mas, altamente tecnificada, tem ainda hoje um papel importante na agricultura moderna.

⁵ A política agrícola brasileira sofreu uma mudança fundamental em 1987, quando deixou de se basear em crédito agrícola subsidiado e passou a se apoiar em garantias de preços aos produtores. Guilherme da Silva Dias, no Ministério da Agricultura, e Yoshiaki Nakano, no da Fazenda, tiveram um papel decisivo nessa mudança. A partir de então, o desempenho da agricultura melhorou consideravelmente.

Capítulo 16

DUALISMO E TECNOLOGIA

Além dos principais desequilíbrios estruturais que acabamos de analisar — concentração de renda, disparidades regionais, desempenho agrícola insatisfatório, troca desigual entre o setor monopolista e o competitivo —, a economia brasileira possui ainda um desequilíbrio básico: a heterogeneidade e o subdesenvolvimento tecnológico.

A heterogeneidade tecnológica, ou seja, a coexistência de técnicas extraordinariamente modernas e sofisticadas com técnicas tradicionais, reflete-se na existência de um setor monopolista e de algumas áreas do setor competitivo com altas taxas de produtividade, ao lado de amplas áreas do setor competitivo, especialmente a parte informal do mercado de trabalho, constituído de microempresas típicas da pequena produção mercantil e de uma infinidade de trabalhadores autônomos urbanos, em que a taxa de produtividade é baixíssima.

A heterogeneidade estrutural das economias latino-americanas, que Aníbal Pinto analisou em artigos pioneiros, é uma das bases do modelo de subdesenvolvimento industrializado. Na verdade, heterogeneidade estrutural é outra expressão para o dualismo ou desequilíbrio estrutural no nível tecnológico que caracteriza as economias subdesenvolvidas como a brasileira.

A teoria do caráter dualista das economias subdesenvolvidas foi fortemente combatida no Brasil após 1964, à medida que, por meio desse combate, os intelectuais de esquerda (mas não marxistas-leninistas ou ortodoxos), entre os quais me incluo, pretendiam atingir dois objetivos. Em primeiro lugar, pretendia-se fazer uma autocrítica da proposta populista, endossada pela quase totalidade da esquerda nos anos 50, de aliança dos trabalhadores com a burguesia nacional (setor moderno) contra a oligarquia agrário-mercantil com resquícios feudais (setor tradicional). Em segundo lugar, o objetivo era criticar a ideologia do desenvolvimento conservadora — a chamada teoria de modernização —, que pretende reduzir o problema do subdesenvolvimento a uma “falta de capitalismo” e identificar o desenvolvimento com o processo de reprodução, na periferia, da sociedade capitalista norte-americana, ou, como sugere Celso Furtado, com a simples reprodução dos padrões de consumo dessa sociedade.

De fato, a teoria dualista do subdesenvolvimento prestou-se ao equívoco de imaginar a possibilidade de uma associação entre a burguesia local (chamada “nacional”) e os trabalhadores, quando fatos novos, no final dos anos 50, haviam tornado totalmente inviável esse tipo de aliança política. Nesse sentido, levou as esquerdas e os trabalhadores ao erro estratégico de aceitar uma aliança com uma criação teórica ou ideológica: a “burguesia nacional”. E serviu também de suporte às teorias modernizadoras (conservadoras) do subdesenvolvimento.

Mas essas distorções ideológicas não retiram o caráter objetivamente dual da economia brasileira. Dual porque: (a) heterogênea tecnologicamente; (b) desequilibrada em termos de mercado (um setor monopolista, outro competitivo, um setor formal, outro informal); (c) contraditória em termos de formação histórica (o capital industrial suplantando mas ainda convivendo com o capital mercantil); e (d) marcada pela distinção radical entre os muito ricos e os muito pobres.

Esse dualismo da economia brasileira, conforme demonstrou Ignácio Rangel, é algo de intrínseco e define o próprio subdesenvolvimento industrializado brasileiro. Não se trata de falta de capitalismo, como pretende a teoria da modernização, mas de uma forma distorcida de penetração do capital na produção. Em vez de penetrar de forma relativamente homogênea e integrada, como aconteceu nos países centrais, o capital mercantil e depois o capital industrial introduzem-se na economia de forma concentrada e exploratória. Na época do capital mercantil, será o latifúndio, e não a pequena produção mercantil, a forma específica e contraditória de manifestação desse capital. No período atual, marcado pelo capital industrial, este já penetra e se assenhora da economia na sua forma monopolista, concentrada, utilizando tecnologia altamente poupadora de força de trabalho. Em consequência, a penetração desse capital provoca bolsões de “modernidade” na economia, aos quais se justapõe, e se subordina ao setor competitivo, particularmente, o seu subsetor informal. Esse setor informal é a rigor pré-capitalista, à medida que é caracterizado pela pequena produção mercantil, em que o trabalho familiar é dominante e o trabalho assalariado, secundário, e pelo trabalho de autônomos geralmente subempregados. Mais do que uma relação de justaposição, entretanto, o setor informal mantém uma relação de subordinação e, portanto, de suporte para o setor capitalista monopolista, facilitando a acumulação de capital no último. Rosa Luxemburgo demonstrou esse fato, no início deste século, quando examinou o problema do imperialismo. No Brasil, talvez a análise mais interessante desse processo, por meio do qual os setores pré-capitalistas interpenetram e se tornam funcio-

nais no processo de acumulação capitalista foi realizada, por Francisco de Oliveira. Embora nem sempre muito claro, ele foi capaz de distinguir, na *Crítica da razão dualista*, o caráter ideológico da “razão dualista” do caráter objetivamente dualista (e funcional nesse dualismo) da economia brasileira, em vez de simplesmente negar a existência desse caráter dualista como fizeram muitos economistas e sociólogos superficiais ou apressados depois de 1964.

Uma causa fundamental da manutenção do caráter dual da economia brasileira está, portanto, no caráter monopolista e concentrado do capital industrial. Mas essa heterogeneidade estrutural está também basicamente relacionada com o problema da dependência tecnológica. O caráter dependente (mais do que interdependente) da economia brasileira é definido pela sua incapacidade de gerar em quantidade suficiente tecnologia própria. Somos obrigados, exceto no caso da agricultura tropical e de certos setores como o de construção de barragens hidrelétricas, a copiar mais do que desenvolver tecnologia. Além disso, as empresas multinacionais transferem para o Brasil quase exclusivamente a aplicação de tecnologia. A geração de tecnologia nova fica limitada aos países centrais, às matrizes das multinacionais.

Diante desse impasse, alguns tecnólogos radicais pretendem desenvolver exclusivamente tecnologia própria e fechar as portas do país para as multinacionais e para a compra de tecnologia.

Semelhante proposta está baseada em um equívoco. Todos os países que se desenvolveram tardiamente copiaram tecnologia. É uma prática muito mais barata. Na verdade, a possibilidade de copiar tecnologia é uma das únicas vantagens dos países subdesenvolvidos. O problema mais grave é encontrar meios para obrigar as multinacionais a transferir para os técnicos nacionais a tecnologia que já desenvolveram, além de forçá-las a gerar tecnologia internamente.

O fato concreto, entretanto, é que a relação marginal produto-capital, DY/DK , ou seja, a relação entre o aumento da produção nacional quando aumenta de uma unidade o estoque de capital, tende a ser alta no Brasil. Esse fato se deve, principalmente, à vantagem que temos de absorver tecnologia já desenvolvida anteriormente. O desafio é absorver essa tecnologia pagando o mínimo ou se possível nada por ela. E, uma vez atingido o nível da tecnologia estrangeira, conseguir, pelo menos em alguns setores, ultrapassar a quem copiamos. A Alemanha, o Japão fizeram isso. Nós também podemos fazer.¹

NOTA

¹ A literatura brasileira sobre política industrial e tecnológica é muito extensa. Foi especialmente importante nos anos 70. Ver, entre outros, Figueiredo (1972), Erber, Araújo Júnior et al. (1974), Bonelli (1976, 1996), Rattner (1988), Araújo Júnior (1992), Coutinho e Ferraz (orgs.) (1994), Suzigan (1996), Suzigan e Villela (1997), Tauile (1988, 1997), Erber e Cassiolato (1997).

Além dos desequilíbrios estruturais, que acabamos de analisar, temos na economia capitalista brasileira os desequilíbrios dinâmicos ou macroeconômicos relacionados todos, de uma forma ou de outra, com o equilíbrio e o desequilíbrio cíclicos entre a demanda e a oferta efetivas.

Para compreendermos esses desequilíbrios, devemos partir da natureza do fluxo de capital em uma economia capitalista, nos termos apresentados originalmente por Marx.

Nas economias primitivas a troca era direta. Ou se produzia para autoconsumo, ou se trocava mercadoria, M, por outras mercadorias.

M — M

Nesse tipo de economia, não havia possibilidade de desequilíbrio geral entre a oferta e a procura. Os desequilíbrios setoriais eram rapidamente resolvidos.

Nas economias pré-capitalistas um pouco mais avançadas, surge o dinheiro, D, mas este é exclusivamente um meio de troca, é uma terceira mercadoria de valor universal.

M — D — M

Nesse caso, também as crises gerais são pouco prováveis porque o dinheiro é exclusivamente um meio de troca. É uma mercadoria como as outras que, por seu valor universal e divisibilidade (o ouro, especialmente), é útil como meio de troca.

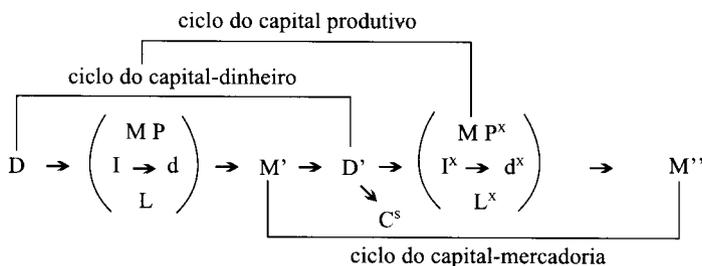
Nos dois casos anteriores, o objetivo de quem troca é o valor de uso da mercadoria que pretende adquirir. As mercadorias são trocadas de acordo com a quantidade de trabalho nelas incorporada e ninguém realiza lucro. Apenas os dois saem ganhando porque a divisão do trabalho (que é a base das trocas) permitiu que cada um se especializasse e produzisse de forma mais eficiente (com menor custo ou, o que vem dar no mesmo, com menor quantidade de trabalho) a sua própria mercadoria.

No caso do capitalismo mercantil, Marx mostra que ocorre uma mudança fundamental: o que interessa ao capitalista mercantil, ao trocar, não é mais o valor de uso, mas o valor de troca das mercadorias. O mercador compra a mercadoria do camponês ou do artesão pelo seu valor-trabalho, mas, graças ao monopólio que o comércio a longa distância permite, revende-a por um preço superior ao valor. Ele começa usando dinheiro para comprar uma mercadoria com valor de troca e assim pode realizar uma quantidade maior de dinheiro, D' . A diferença entre D' e D é o lucro comercial ou especulativo, decorrente do deslocamento entre o valor e o preço. O valor de uso fica como um pressuposto, jamais como um objetivo. O objetivo é maior lucro.

$$D - M - D'$$

Nesse esquema, como nos anteriores, a crise geral do sistema é difícil porque a produção de mercadorias está ainda fora do sistema capitalista. Ela é feita por camponeses ou artesãos. O mercador limita-se à esfera de circulação.

No capitalismo industrial, entretanto, a situação muda. O capitalista começa com dinheiro, D , mas, em vez de comprar mercadorias acabadas de setores pré-capitalistas, ele compra matéria-primas (MP), equipamentos (I) e força de trabalho (L). Entra, assim, diretamente na esfera da produção, organizando-a como empresário. Com essas três mercadorias (no caso dos equipamentos e edifícios, considerando-se o seu desgaste ou depreciação, d), ele produz mais mercadorias, M' , do que comprou. A diferença entre M' e M já não é mais o lucro comercial, mas a mais-valia, originada do emprego da força de trabalho assalariada, originada do fato de que o valor da “mercadoria” força de trabalho é menor do que o valor da mercadoria produzida por essa força de trabalho. Essa mercadoria é transformada em dinheiro, e reinicia-se o fluxo do capital, em um nível mais alto, decorrente da acumulação ampliada.



Nesse fluxo do capital industrial, podemos, inclusive, ver as quatro esferas básicas através das quais flui o capital (esfera da produção, esfera da distribuição, esfera da utilização e esfera da circulação de bens) e os três ciclos do capital (ciclo do capital produtivo, ciclo do capital-mercadoria e ciclo do capital-dinheiro).

A esfera da produção é a fundamental. O capitalista, a partir de seu capital constante, compra mercadorias produtivas. Essas mercadorias produtivas subdividem-se em matéria-prima, MP, depreciação das máquinas compradas (d), além de novas máquinas e edifícios (I) e força de trabalho, L. Organiza, assim, a produção, subordinando o trabalho ao capital, e produz mercadorias, M' , com um valor superior ao das mercadorias compradas, M. Para realizar essa mais-valia, entretanto, ele precisa vender a mercadoria, transformá-la em dinheiro, D' , o qual ele reaplica no processo produtivo, comprando novas mercadorias produtivas, M' . Essa é a esfera da produção que corresponde ao ciclo do capital produtivo.

A esfera da distribuição ocorre juntamente com a da produção e em função dela: para produzir, o capitalista compra força de trabalho, em troca de determinado salário, e realiza uma mais-valia, $M - M'$. A produção é assim distribuída na forma de mais-valia e salários. Já a esfera da circulação corresponde tanto ao ciclo do capital-dinheiro, se pensarmos na circulação de dinheiro, $D - D'$, quanto ao ciclo do capital-mercadoria, se pensarmos na circulação de mercadorias, $M' - M''$.

Esse fluxo do capital, entretanto, está sujeito a crises, a desequilíbrios dinâmicos, próprios do processo de acumulação ampliada capitalista, porque existe uma quarta esfera a ser considerada: a esfera da utilização; a mais-valia obtida pelo capitalista deve ser utilizada na forma de consumo, C_s (consumo capitalista), ou na de compra de novas mercadorias produtivas ($MP^x + I^x + d^x + L^x$). O consumo dos trabalhadores não aparece no modelo porque é igual aos seus salários que, por sua vez, correspondem à compra de força de trabalho, L.

O problema fundamental é que o capitalista industrial, embora orientado para a produção, conserva o caráter mercantil de um especulador. Em certos momentos, se as perspectivas de lucros não foram consideradas satisfatórias, ele pode preferir entesourar o dinheiro (que é um ativo líquido por natureza), em vez de reinvesti-lo ou consumi-lo. Ele não pode deixar de continuar comprando as matérias-primas e a força de trabalho necessárias para a produção corrente. Mas pode parar por algum tempo a acumulação, suspender o investimento nesse momento. O dinheiro, além de meio de troca, é uma reserva de valor, que ele, para se precaver contra a incerteza do futuro

e especular, prefere guardar de forma líquida, em dinheiro, em vez de imobilizar em investimentos.

Quando caem os investimentos, os produtores de bens de capital e as construtoras de fábricas e edifícios de escritório não têm mais para quem vender. Cai a demanda agregada, cai o emprego, também os produtores de bens de consumo deixam de ter para quem vender. Desencadeia-se a crise cíclica de realização. Os capitalistas, que antes não queriam transformar M' em novas mercadorias (não queriam comprar bens intermediários ou investir), agora não conseguem transformar M' em D' (não conseguem vender no mercado todos os bens que produziram).

No Brasil, enquanto o capital mercantil dominava, crises dessa natureza não existiam. Ocorriam crises, mas eram mero reflexo das crises internacionais, da baixa do preço do café ou de outro produto de exportação brasileiro nos mercados internacionais. Foi o que aconteceu em 1930, e em muitas ocasiões anteriormente.

Entretanto, a partir dos anos 50, quando o capital industrial já é claramente dominante, quando a esfera da produção já está firmemente inserida no modo capitalista de produção, as crises ou as chamadas flutuações cíclicas tornam-se endógenas, ou seja, passam a ter sua origem internamente na economia brasileira, embora possam ser também reflexos de crises internacionais.

A primeira crise que ocorre na economia brasileira é a de 1962-66, com seu ponto mais baixo em 1965. A segunda passa a ocorrer a partir de 1974, após o fim do “milagre” 1967-1973 (agravando-se em 1981). Em ambas as crises, a taxa de crescimento da renda cai verticalmente. Entre 1962 e 1966, o aumento da renda por habitante fica próximo de zero; a partir de 1974, a taxa de crescimento volta a cair substancialmente, mas a manutenção das despesas do Estado, inicialmente através do programa do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que logra altas taxas de crescimento para a indústria de bens de capital, permite que o nível de atividade econômica se mantenha em um nível razoável, embora bem inferior ao período imediatamente anterior. A redução dos investimentos governamentais e a severa contenção dos investimentos públicos, a partir de meados de 1980, entretanto, agravam a situação, de forma que em 1981 as elevadas taxas de desemprego e redução da produção industrial indicaram que o país entrou numa grave recessão.

Em ambos os casos, o fluxo do capital interrompeu-se parcialmente porque as empresas decidiram investir menos e entesourar mais. Em ambos os casos, essa redução dos investimentos decorreu, em parte, da própria dinâmica cíclica do sistema capitalista. Os investimentos e os lucros haviam

crescido mais rapidamente do que os salários, de forma que a partir de certo momento o consumo não acompanhou a produção de bens de consumo.

Mas, em ambos os casos, a política econômica do Governo, procurando corrigir os desequilíbrios causados pela sobre-acumulação (inflação e desequilíbrio externo), aprofundou e agravou a crise. De fato, os investimentos excessivos ocorridos durante o período de expansão causaram não apenas desequilíbrio entre a oferta e a procura agregada, mas, também, inflação e desequilíbrio nas contas externas do país. Durante certo período, o Governo continua a estimular a economia e a prolongar o ciclo expansivo, mas, em seguida, quando os desequilíbrios se tornam manifestos, muda de política econômica e provoca a “recessão saneadora”. Esta pôde lograr certa redução na taxa de inflação e nas importações, mas a um custo econômico e social muito altos.

Para compreendermos a natureza do ciclo econômico, precisamos, primeiro, retornar ao processo de equilíbrio macroeconômico. Para que isso ocorra, é necessário que a produção agregada, Y_p , por definição igual à renda agregada, $Y_y = W + O + R + T$, ou seja, a somatória de salários, W , ordenados, O , lucros, R (considerados depois de pagos os impostos) e impostos, T , seja igual à demanda agregada, $Y_d = C + I + G$, ou seja, a soma do consumo, C , dos investimentos, I , e da despesa do Estado, G .

Em equilíbrio, essa segunda igualdade sempre ocorre. Em termos de contabilidade nacional, também sempre ocorre. Mas em termos de planejamento das empresas e dos consumidores, em termos de intenções de compra, esse equilíbrio pode não ocorrer. Os capitalistas (e secundariamente os consumidores) podem estar eufóricos e querer investir (e consumir) mais do que podem. Nesse caso, logo chegaremos ao pleno emprego e, em seguida, teremos inflação de demanda, porque a demanda agregada será maior do que a oferta de bens. Em contrapartida, os capitalistas poderão estar pessimistas quanto às suas perspectivas de lucro. Nesse caso, investirão menos do que foi produzido, e o resultado será a crise, os bens sem compradores, o desemprego, as falências.

Os economistas clássicos, baseados em Jean Baptiste Say, diziam que a oferta cria sua própria procura, ou seja, que tudo o que é produzido se transforma em salário ou lucros, e toda essa renda é necessariamente transformada em compras de bens de consumo ou bens de capital. Marx sugeriu e Keynes e Kalecki mostraram com precisão que isso não é verdade. Que pode haver uma interrupção no fluxo do capital. Que os capitalistas podem entesourar seus lucros ao invés de investi-los, esperando dias melhores para realizar esse investimento. Daí decorrem as crises.

Outra forma de mostrar o equilíbrio e o desequilíbrio é através do conceito de poupança, S . A poupança é igual à renda menos o consumo e as despesas de consumo do Governo, G_c :

$$S = Y_d - C + G_c$$

Como a renda é igual ao consumo, C , mais as despesas de consumo do Governo, G_c , mais os investimentos, I , mais as despesas de investimento do Governo, G_i :

$$Y = C + G_c + I + G_i$$

temos que, em equilíbrio, o investimento seria sempre igual à poupança:

$$S = I + G_i$$

Os economistas clássicos e neoclássicos não só acreditavam que esse equilíbrio sempre tendia a acontecer, mas também acrescentavam que primeiro as famílias poupavam e depois investiam.

Keynes e Kalecki mostraram não apenas que o equilíbrio não era necessário, dado o caráter especulativo, trabalhando sempre com as incertezas dos capitalistas, mas também mostraram que, ao contrário do que pode parecer, primeiro se investe, e depois se poupa. A poupança é o resíduo, o resultado, não o investimento. E, similarmente, se, através de algumas simplificações (os capitalistas nada consomem e os trabalhadores nada poupam), fizermos o investimento igual aos lucros, R , na situação de equilíbrio

$$I = R$$

concluiremos, com Kalecki, que são os lucros que determinam o investimento e não o inverso.

A explicação é simples. A poupança ou os lucros só são um limite para os investimentos na situação de pleno emprego e plena capacidade. Mas essa é uma situação rara, excepcional. O sistema capitalista opera sempre com certa margem de desemprego e capacidade ociosa.

Nesse caso, quando os capitalistas estão otimistas quanto à suas taxas de lucro, eles investem. O investimento não apenas aumenta a produção, mas também provoca efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada. O novo investimento implica procura de novos bens, que, para serem produzidos, implicam a procura de outros bens, que, para serem produzidos, implicam a procura de outros bens ainda, e assim por diante. A demanda agregada cresce, assim, com o novo investimento. O próprio consumo cresce, mas em uma porcentagem estável da renda (função consumo). Vamos dizer, 80% da renda. O resultado é que, se a renda antes do investimento adicional era de 80%, a poupança (20%, o complemento de 80%) era de 16. Realizado o investi-

mento, se a renda aumentou para 100, a poupança terá aumentado para 100, e, em termos contábeis, será igual aos investimentos (que subiram de 16 para 20) nesse novo nível de equilíbrio.

De acordo com esse modelo keynesiano e kaleckiano muito simplificado, a variável estratégica é o investimento, a acumulação de capital. Se aquele se interrompe, temos não apenas o estancamento do aumento da produção, mas a queda dessa produção e, em conseqüência, a queda da poupança.

O importante é saber por que mudam as perspectivas de lucro dos capitalistas, por que eles se tornam subitamente pessimistas e reduzem seus investimentos.

Tanto em 1962 quanto em 1974, ocorre a reversão do ciclo econômico porque a indústria de bens de consumo (particularmente a indústria de bens de consumo duráveis liderada pela indústria automobilística) sobreinvestiu em relação à capacidade de consumo das classes médias. De um modo geral, Marx e depois Keynes deixaram muito claro que o subconsumo (ou a sobreacumulação em relação ao poder aquisitivo dos assalariados) é a causa fundamental da mudança nas expectativas de lucro das empresas no auge do ciclo e, conseqüentemente, da redução de seus investimentos. A hipótese geral que sustenta essa teoria é a de que os investimentos são basicamente função dos lucros (e da taxa de lucro esperada) e o consumo é função do total de salários (e da taxa de salários). Na fase de expansão, tanto os salários quanto os lucros estão crescendo, mas estes crescem mais rapidamente. Em conseqüência, de um lado a produção de bens de capital tende a crescer mais depressa do que a produção de bens de consumo, provocando uma crise de desproporção no momento em que as empresas produtoras de bens de capital não encontram mais mercado para suas máquinas e equipamentos (é claro que a própria indústria de bens de capital pode se constituir em mercado para si própria, mas os limites desse processo são óbvios). De outro lado, a crise de subconsumo pode desencadear-se diretamente, à medida que o crescimento de salários e ordenados é mais lento do que os investimentos e, portanto, a capacidade produtiva da indústria de bens de consumo leva diretamente à elevação dos estoques, à reversão das expectativas de lucro, à redução nos investimentos e finalmente ao início da crise.

No Brasil, em 1962, a crise ocorreu por diversos motivos que se somaram: na expansão anterior, houve um crescimento excessivo da indústria de bens de consumo duráveis em relação à capacidade de compra das camadas médias tecnoburocráticas e burguesas, já que nesse período a renda concentrava-se apenas na cúpula capitalista; em conseqüência, as empresas, de repente, viram-se sem ter para quem vender. Em segundo lugar, esgotava-se o

modelo de substituição de importações, e os empresários não haviam encontrado um novo pacote de investimentos para realizar. Em terceiro lugar, havia uma crise política no país que deixava os capitalistas muito inseguros. Em quarto lugar, o Estado realizava investimentos excessivos durante o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, e estava financeiramente falido, sem condições de manter o ritmo de investimentos governamentais.

Em 1974, as causas em parte se repetem. Embora os ordenados dos tecnoburocratas estivessem crescendo, os lucros e os investimentos crescem mais rapidamente, provocando a superprodução. Os salários, ao contrário dos ordenados, não cresciam, mas haviam sido neutralizados por meio do mecanismo que já descrevemos, de forma que não devem ser importantes no processo de desencadeamento da crise.

O “milagre” de 1967-1973 foi um processo de sobreacumulação apoiado em endividamento externo. A crise do petróleo, com a multiplicação do seu preço, acelera o processo de endividamento externo do país e a taxa de inflação, ao mesmo tempo que leva o Estado a tomar uma série de medidas de caráter monetário principalmente para conter a demanda agregada. Essas medidas não chegam a provocar forte crise porque, diante das pressões capitalistas, são logo abandonadas, em uma típica política de *stop and go*, mas são obviamente também responsáveis pela desaceleração da economia. Esta só não ocorre tão drasticamente quanto em 1962 porque, em primeiro lugar, o Estado não estava falido e consegue compensar parcialmente com suas despesas a queda dos investimentos privados. Só a partir de 1977, mais ou menos, o Estado entra em déficit, considerado também o seu orçamento monetário. Em segundo lugar, porque a crise política em 1974 e 1977 foi uma crise muito menos grave do que a de 1962, à medida que os capitalistas não sentiam em jogo a sobrevivência do próprio regime capitalista.¹

A crise só se tornará grave em 1981, mas apenas no plano econômico. Esse agravamento da crise em 1981 está diretamente relacionado com a política violentamente restritiva então posta em prática pelo Governo como fruto de uma imposição dos banqueiros internacionais, que ameaçavam decretar a insolvência do país devido ao alto nível do endividamento externo e aos desmandos de política econômica praticados em 1979 e 1980.

Nas duas crises, houve também um problema de ordem financeira, especialmente na de 1962. O sistema financeiro local não estava preparado para financiar a longo prazo a acumulação de capital. Em 1974, o sistema financeiro havia tido um grande desenvolvimento em relação ao de 1962, mas o financiamento a longo prazo da acumulação continuava fundamentalmente dependente do Estado. E, em ambos os casos, será a política recessiva do

Estado, visando restabelecer o equilíbrio perdido pela sobreacumulação e o endividamento externo, o fator a desencadear a crise.

Em ambos os ciclos, o mecanismo da desproporção entre o setor produtor de bens de capital e o de bens de consumo, que Marx analisou, não se constitui em mecanismo explicativo da crise. A crise de desproporção é um subtipo da crise de subconsumo que ocorre quando a indústria de bens de capital cresce mais rapidamente do que a indústria de bens de consumo, provocando, afinal, capacidade ociosa na primeira. Não foi isso, mas exatamente o contrário, o que ocorreu nos anos que antecederam 1962 e 1974. Foi a indústria de bens de consumo duráveis que vinha sobreinvestindo, enquanto a indústria de bens de capital também crescia, mas a taxas menores. A desproporção entre o crescimento da indústria de bens de consumo e a de bens de capital devido à sobreacumulação na primeira só pode ser causa de crise indiretamente, à medida que leva ao aumento das importações de bens de capital e ao desequilíbrio da balança comercial. Isso de fato ocorreu nos dois períodos, mas isso nada tem a ver com a clássica crise de desproporção.

Quadro XIV: Taxa de Lucro e Taxa de Investimento

Ano	Taxa de Lucro	Taxa de Investimento
1974	21,4	24,9
1975	18,2	26,8
1976	20,8	26,6
1977	18,0	24,9
1978	14,3	25,2
1979	10,7	24,7

Taxa de Lucro: Lucro líquido antes do Imposto de Renda dividido pelo Patrimônio Líquido.

Fonte: Bonelli e Guimarães (1981).

Taxa de Investimento: Formação Bruta de Capital Fixo dividida pelo Produto Nacional Bruto.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, janeiro 1982.

Uma causa clássica das crises econômicas que não ocorreu no Brasil foi o estrangulamento dos lucros causado pela elevação dos salários no auge do ciclo econômico (1961 e 1973). Para que isso ocorresse, seria necessário sindicatos muito mais poderosos do que os de que dispomos. A taxa de lucro vem caindo no Brasil desde 1974, mas não devido à elevação dos salários e sim à queda dos investimentos. Por outro lado, a relação inversa também é verdadeira: caindo a taxa de lucro, cai a taxa de investimentos privados. Esse fenômeno pode ser observado no Quadro XIV. A taxa de acumulação de capital cai menos acentuadamente do que a taxa de lucros porque as empre-

sas estatais e as multinacionais continuam a investir apesar da desaceleração da economia, mantendo assim, em parte, a demanda agregada. A queda acentuada na taxa de lucro a partir de 1978 prenuncia a recessão de 1981.

Há ainda a explicação da reversão do ciclo baseada na elevação da composição orgânica do capital na fase ascendente do ciclo devido a investimentos altamente capital-intensivos, que elevam a relação capital-trabalho e diminuem a relação produto-capital, diminuindo, conseqüentemente, a taxa de lucro. Essa explicação, relacionada com a chamada “tendência declinante da taxa de lucro”, não é muito adequada para explicar os ciclos curtos (de dez anos) em que estamos caminhando. Não há dúvida, porém, de que esse mecanismo ajuda a explicar a crise de 1962, porque no período anterior houve não só um grande aumento na intensividade de capital (em relação ao número de trabalhadores), mas também um encarecimento dos bens de capital importados devido à retirada dos subsídios cambiais à sua importação existentes nos anos 50.

NOTA

¹ Sobre o “milagre”, ver especialmente Paul Singer (1973, 1976) e Bacha (1976).

De acordo com a teoria econômica ortodoxa, neoclássica, não haveria crises. Por meio do mecanismo de preços, o sistema econômico tenderia sempre ao equilíbrio. Quando o desemprego começasse a se manifestar, renunciando uma crise, os salários cairiam (dada a oferta maior que a procura) e as empresas imediatamente passariam a contratar mais trabalhadores. A taxa de juros também cairia nesse momento, estimulando os capitalistas a investir mais (já que seus lucros previstos seriam bem superiores aos juros a serem pagos). A realidade mostrou que isto não era verdade, conforme vimos nos dois últimos capítulos.

Da mesma forma, para os economistas ortodoxos, que atribuem ao mercado a capacidade mágica de tudo manter em equilíbrio, o comércio externo de um país e mais amplamente seu balanço de pagamentos tenderiam sempre ao equilíbrio. O mecanismo equilibrador, naturalmente, seria um preço (como a taxa de salários e a taxa de juros são preços): o preço das divisas estrangeiras, ou seja, a taxa de câmbio.

A taxa de câmbio é o preço da moeda estrangeira. Fala-se, geralmente, em taxa de câmbio para determinar o preço da moeda mais importante: na segunda metade deste século, o dólar. Mas, na verdade, há uma taxa para cada moeda estrangeira. A taxa de câmbio (em dólares) corresponde, estruturalmente, à relação entre os preços de determinada cesta de mercadorias básicas no Brasil (em reais) e o preço das mesmas mercadorias nos Estados Unidos (em dólares). Essa cesta de mercadorias é muito difícil de compor porque deveria corresponder a mercadorias igualmente importantes na produção nacional dos dois países. Composta a cesta, se esta custar 120 reais no Brasil e 100 dólares nos Estados Unidos, a taxa de câmbio deveria ser basicamente 1,20 reais por dólar. Se a inflação for maior no Brasil do que nos Estados Unidos, o preço da cesta brasileira de mercadorias aumentará mais depressa do que o preço da norte-americana, e a taxa de câmbio deverá ir aumentando, digamos para 1,30 e 1,40, o que significa que o real estará desvalorizando-se.

A taxa de câmbio efetiva flutua em torno dessa taxa básica, em função da oferta e da procura. A oferta de moeda estrangeira aumenta basicamente

quando aumentam as exportações, e a procura, quando aumentam as importações. Nos países subdesenvolvidos (e, em grande parte, também nos desenvolvidos), a taxa de câmbio tende a ser controlada pelo Governo. De acordo com os economistas ortodoxos, entretanto, isto não seria necessário. O mercado deveria regular também a taxa de câmbio.

Quando as importações fossem maiores do que as exportações, o real tenderia a se desvalorizar em relação às demais moedas estrangeiras, ou, para simplificar, em relação ao dólar. Desvalorizando-se o real, as mercadorias importadas ficariam mais caras, o que desestimularia sua importação, enquanto as empresas exportadoras teriam maiores lucros e, portanto, maiores oportunidades de exportar. Aumentariam assim as exportações, diminuiriam as importações, e estaria equilibrada a balança comercial.

O balanço de pagamentos é uma conta mais complicada. Do lado das despesas, é preciso somar, às importações de mercadorias, os pagamentos de fretes, seguros, despesas de turismo, os juros pagos, as remessas de patentes (*royalties*), assistência técnica e os lucros das empresas multinacionais. Do lado da receita, é preciso somar, às exportações de mercadorias, as entradas de investimentos estrangeiros, além das receitas provenientes dos mesmos itens acima enumerados, que no caso do Brasil são muito pequenas, exceto para o turismo. A diferença entre as duas somas será o déficit ou saldo do balanço de pagamentos, que terá de ser coberto por diminuição (ou aumento) de reservas (ouro e divisas estrangeiras) ou por aumento (ou diminuição) do endividamento externo.

O equilíbrio do balanço de pagamentos, como da balança comercial, ocorreria automaticamente por meio das variações na taxa de câmbio.

Infelizmente, não é assim que acontece. Todas as tentativas de deixar a taxa de câmbio dos países subdesenvolvidos ao sabor do mercado tiveram sempre as mais desastrosas conseqüências. Hoje ninguém mais advoga uma taxa de câmbio livre. O que se pretende é uma taxa de câmbio realista, que possa sofrer alguma flutuação em função do mercado, mas que seja firmemente controlada pelo Banco Central.

O livre-cambismo foi basicamente uma ideologia anti-industrializante, adotada pela oligarquia agrário-mercantil aliada ao imperialismo inglês, no período primário-exportador. Tinha como base a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, apoiada no princípio “natural” da divisão internacional do trabalho entre países industrializados e primário-exportadores. Esse livre-cambismo foi liquidado com a tese de Prebisch, ou seja, com a teoria da troca desigual no comércio internacional, que justificou teoricamente a necessidade de proteção tarifária (e cambial) à indústria local.

Mas o livre-cambismo falhou por um segundo motivo: há uma tendência nos países subdesenvolvidos, inclusive no Brasil, ao desequilíbrio de seu balanço de pagamentos e ao endividamento externo crescente. Não há taxa de câmbio desvalorizada que impeça que essas tendências ocorram.

A razão mais geral para isto é a de que nestes países, se eles são dinâmicos e estão procurando recuperar o atraso, a taxa de lucro tende a ser maior do que nos países centrais. Em consequência, é possível aos países subdesenvolvidos apresentarem uma taxa de juros maior do que a prevalecente nos países desenvolvidos. Nestes termos, os capitalistas locais ou as empresas multinacionais aqui instaladas terão interesse em tomar emprestado internacionalmente o mais possível, dados os altos lucros previstos, e os bancos internacionais estarão interessados em realizar os empréstimos, dados os altos juros recebidos. O desequilíbrio no balanço de pagamentos é inevitável.

Vale observar que a taxa de lucros tenderá a ser mais alta na economia brasileira não apenas porque o capital é escasso, mas, principalmente, porque a força de trabalho é abundante e barata. Por outro lado, a taxa de juros também será alta porque, como ensina Marx, os juros não são outra coisa senão a parte da mais-valia que os capitalistas ativos (empresários) pagam aos capitalistas-rentistas pelo uso do seu capital. É isto que leva a taxa de juros a tender a ser menor do que a taxa de lucro e, em geral, a acompanhar suas flutuações a longo prazo.

No caso do modelo de subdesenvolvimento industrializado, que caracteriza o Brasil desde os anos 50, essa tendência ao desequilíbrio externo é ainda mais acentuada por outra razão: embora não sejam importados, mas produzidos localmente, os bens de consumo duráveis possuem alto coeficiente de importações. Isto significa que, para produzir localmente um automóvel ou um televisor em cor ou um aparelho de som, é necessário importar uma grande quantidade de insumos. Por outro lado, a produção de bens de consumo de luxo, em que se baseou o modelo de subdesenvolvimento industrializado, destina-se primordialmente ao mercado interno; apenas marginalmente à exportação.

É fácil compreender, então, por que nos anos 70 a economia brasileira passou a apresentar não apenas déficits em sua balança de transações correntes (o que é normal, dada a necessidade de pagar juros sobre a dívida externa, remessas de lucros sobre investimentos das multinacionais, fretes, seguros etc.), mas também déficits em sua balança comercial (o que é inconcebível para um país subdesenvolvido).

Quadro XV: O Desequilíbrio Externo

Ano	Exportações (US\$ milhões)	Importações (US\$ milhões)	Saldo (ou déficit comercial)	Saldo (ou déficit) em transações correntes	Dívida externa líquida	Dívida/ exportações
1970	2.738,9	2.506,9	232,0	-562,0	4.108,5	1,50
1975	8.669,9	12.210,3	-540,4	-6.712,4	17.130,9	1,98
1980	20.132,4	22.952,2	-2.822,8	-12.807,0	46.934,9	2,33
1985	25.639,0	13.151,0	12.488,0	-700,0	94.643,0	3,70
1986	22.351,0	14.044,0	8.307,0	-4.476,0	104.284,0	4,70
1987	26.224,0	15.016,0	11.208,0	-1.436,0	113.715,0	4,30
1988	33.789,0	14.527,0	19.262,0	4.175,0	104.329,0	3,10
1989	34.383,0	18.266,0	16.117,0	1.033,0	105.417,0	3,10
1990	31.410,0	20.661,0	10.749,0	-3.782,0	113.466,0	3,60
1991	31.620,0	21.041,0	10.579,0	-1.407,0	114.504,0	3,60
1992	36.148,0	20.540,0	15.608,0	6.143,0	112.195,0	3,10
1993	38.592,0	25.467,0	13.125,0	-637,0	113.515,0	2,90
1994	43.579,0	32.656,0	10.923,0	-1.592,0	109.489,0	2,50
1995	46.506,0	49.860,0	-3.354,0	-17.972,0	107.416,0	2,30
1996	47.746,0	53.285,0	-5.539,0	-21.707,0	118.021,0	2,50

Fonte: Banco Central do Brasil.

É fácil também entender por que é correto afirmar que o Brasil, conforme mostra o Quadro XV, endividou-se de maneira explosiva nos anos 70 e na primeira metade dos anos 80, tornando a relação dívida líquida/exportações cada vez maior (dívida líquida é igual à dívida externa total menos as reservas em ouro e moeda estrangeira). Nos anos 70, o endividamento derivou de uma política deliberada do governo; na primeira metade dos anos 80, da elevação brutal dos juros internacionais. Em qualquer hipótese, todo esse endividamento, que mergulhava o país na crise fiscal, serviu em grande parte para comprar coisas inúteis aos trabalhadores. Importavam-se, sem dúvida, matérias-primas e máquinas e não bens de luxo, mas esses insumos eram em seguida utilizados para a produção daqueles bens de luxo para consumo da burguesia e da média e alta tecnoburocracia.

A relação dívida externa líquida/exportações é um indicador da capacidade de pagamento das dívidas de um país. O índice 2 é freqüentemente considerado um limite. Desde 1977, esse limite foi ultrapassado, revelando o sério problema representado pelo endividamento externo brasileiro. A única forma de voltarmos a melhorar essa relação é obtermos saldos em nossa balança comercial.

Em meados dos anos 90, a economia brasileira voltou a apresentar elevados déficits em transações correntes. A relação dívida externa/exportações está novamente aproximando-se do valor limite. A causa dessa deterioração recente das contas externas brasileiras foi o aumento das importações ocorrido após o Plano Real. As importações já vinham aumentando desde o início dos anos 90 em decorrência da abertura comercial. Tiveram novo impulso com o aumento do consumo interno ocasionado pela estabilização da inflação e pela valorização da moeda local.

Capítulo 20

O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO

Uma economia capitalista, para operar, necessita de um sistema financeiro, ou seja, de um sistema de débitos e créditos. Vimos o endividamento externo antes de examinarmos o sistema interno de financiamento. Talvez porque o desequilíbrio naquela área seja mais grave. Mas o desequilíbrio financeiro interno não é menos grave.

Uma economia capitalista é antes de mais nada uma economia monetária. Todas as trocas se realizam através do uso de moedas. No passado, a moeda era uma mercadoria particular: principalmente o ouro. Hoje a moeda deixou de ser mercadoria. É um título de crédito. Tem um valor meramente fiduciário, ou seja, baseado na confiança. A moeda é um título emitido pelo Estado diretamente ou através dos bancos. E há dois tipos de moeda: a moeda-papel e os depósitos a vista nos bancos comerciais, que valem exatamente como moeda, já que podem ser movimentados imediatamente por meio de cheques.

Há dois tipos fundamentais de financiamento para as empresas: o financiamento de capital de giro e o financiamento da acumulação de capital. Além disso, há o financiamento dos consumidores.

O financiamento do capital de giro decorre da prática entre as empresas de comprar e vender a uma prazo que varia em torno de 30 a 60 dias. Se alguém vende a prazo, recebe títulos que pode parcialmente descontar nos bancos. O que compra a prazo recebe um financiamento que deve pagar quando vender sua produção.

O financiamento do capital de giro já existia no capitalismo mercantil. Todo o sistema bancário brasileiro foi montado em torno dele, particularmente do financiamento da produção e exportação de café. O sistema bancário brasileiro sempre foi perfeitamente capaz de realizar esse tipo de financiamento, o qual não implica grande volume de capital de rentistas (ou seja, de capitalistas inativos). Grande parte do capital necessário ao financiamento do capital de giro provém das próprias empresas, que vendem a prazo e não descontam suas duplicatas.

O financiamento ao consumidor foi também inicialmente realizado com o capital das próprias empresas varejistas. A partir dos anos 60, entretanto, quando foi realizada uma grande reforma no sistema financeiro nacional, o

crédito direto ao consumidor foi institucionalizado e passou a ser financiado por Companhias Financeiras, que emitem letras de câmbio para serem compradas por rentistas. Essa reforma foi uma causa importante para o aumento das vendas de bens de consumo duráveis que iriam caracterizar o “milagre econômico” 1967-73.

O grande problema de um país capitalista, entretanto, é montar um sistema de financiamento a longo prazo para a acumulação de capital. Para que esse sistema se institua, é necessário não apenas que se criem os mecanismos formais necessários, mas também e principalmente que haja poupanças disponíveis de rentistas que possam ser transferidas para os investidores. O papel do sistema financeiro, neste caso, é coletar as poupanças dispersas dos rentistas e transferi-las de forma concentrada para os investidores. Caso isto não seja viável, por falta de capital de rentistas disponível nos bancos, existe uma segunda alternativa que é deixar o financiamento da acumulação por conta do Estado e dos seus bancos de financiamento.

No Brasil, a partir de 1964, todas as tentativas foram feitas no sentido de se montar um sistema privado de financiamento da acumulação, mas afinal esse financiamento acabou sendo fundamentalmente público. Segundo cálculos conservadores de Wilson Suzigan (1976), o Estado, em 1974, foi responsável por 72,2% dos financiamentos à acumulação de capital.

A inovação institucional fundamental, que serviu de base para o desenvolvimento do sistema financeiro, foi a correção monetária dos débitos. Através da correção monetária, os aplicadores, em uma economia marcada por altas taxas de inflação, ficavam garantidos quanto ao retorno do principal mais uma taxa de juros real. Dessa forma, os rentistas eram estimulados a aplicar o seu dinheiro a juros, em vez de fazer imobilizações imobiliárias ou serem levados à agiotagem ilegal.

A partir dessa inovação básica, tentaram-se outras medidas que visavam desenvolver um sistema de financiamento da acumulação. Tentou-se desenvolver as bolsas de valores e o mercado de ações. A compra de novas ações seria uma forma por excelência de financiamento privado da acumulação. Criaram-se incentivos aos investimentos em ações. Mas, na verdade, as bolsas são muito mais instituições que garantem a liquidez de títulos (além de procurarem legitimar ideologicamente o sistema capitalista por meio da idéia de “democratização” da propriedade) do que meios de financiar a acumulação. As esperanças nas ações e nas bolsas de valores terminaram com a grande especulação de 1971.

A outra tentativa foi a criação dos bancos de investimentos. Mas, como no caso da bolsa de valores, não havia recursos disponíveis por parte dos

rentistas para serem depositados nos bancos de investimentos privados. A classe dos rentistas é ainda pequena no Brasil.

O incentivo à fusão de bancos e à formação de conglomerados financeiros foi outra tentativa. Procurava-se imitar a experiência alemã e japonesa, em que o capital bancário se fundiu com o capital industrial, sob a hegemonia do primeiro, formando-se assim o que Marx e Hilferding chamaram de capital financeiro. Isto foi possível naqueles países porque o capital financeiro, subsidiado pelo Estado, precedeu o industrial. No Brasil, como nos Estados Unidos ou no Canadá, isto não ocorreu. Não havia e não há condições para a formação de um capital financeiro no Brasil, apesar das esperanças dos grandes bancos, da política favorável desenvolvida pelo Governo e do vaticínio de certo marxismo-leninismo de que “a etapa do capital financeiro é inevitável”. No Brasil, de um lado as tradições mercantis do capital bancário eram muito arraigadas e, de outro, o capital industrial já era muito forte para submeter-se ao capital bancário. Ambos deverão permanecer relativamente independentes um do outro.

Falhando todas as tentativas privatistas, seja as do capitalismo competitivo, como as bolsas de valores, seja as do capitalismo monopolista, como a dos conglomerados financeiros sob a égide dos bancos, não restou outra alternativa ao Governo senão transformar o Estado no agente financeiro fundamental da acumulação. Só o Estado tem a capacidade de realizar a poupança forçada necessária.

Para isso, uma série de fundos de poupança forçada foi criada — PIS, PASEP, FGTS etc. —; tais fundos, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e do Banco Nacional da Habitação, foram repassados para o setor privado ou utilizados para o investimento das empresas estatais. Podemos calcular que cerca de 60% dos novos investimentos realizados todo ano no Brasil são financiados pelo Estado, não considerando, naturalmente, o financiamento interno das próprias empresas, a partir da reinversão de seus lucros.

O fracasso da instalação de um sistema privado de financiamento da acumulação não se deveu, entretanto, apenas à falta de capital disponível por parte de rentistas. Esta é uma causa básica, estrutural. A grande maioria dos capitalistas no Brasil ainda são ativos empresários. Mas há uma segunda razão: a especulação atingiu graus elevadíssimos no mercado financeiro brasileiro. Grandes lucros foram realizados nesse mercado às custas de lucros e investimentos no setor produtivo.

Dados os grandes incentivos governamentais à formação desse mercado e ao próprio crescimento da economia brasileira, foi possível girar um

volume considerável de créditos e débitos nesse mercado. Verificou-se, inclusive, o processo muito normal de “aprofundamento do capital”, à medida que os débitos e créditos se multiplicam uns sobre os outros, aumentando o volume de títulos de crédito muito mais do que a base real da economia. E o progresso de formação de capital fictício, que, em última análise, facilita a acumulação de capital. Se tomarmos a relação entre o total de ativos financeiros não monetários (depósitos bancários a prazo, letras de câmbio, letras imobiliárias, Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, Letras do Tesouro Nacional e títulos estaduais e municipais) e dividirmos pela quantia de dinheiro (papel-moeda em poder do público e depósitos bancários a vista), temos que essa relação era de 1,2 em 1972 e em janeiro de 1982 já alcançava 3,8.

Esse aprofundamento financeiro permitiu, sem dúvida, uma melhor captação de poupanças privadas. Mas seus limites são muito claros, já que o Estado continua a ser o grande agente financiador da acumulação privada. Por outro lado, foi muito alto o custo para o país desse desenvolvimento financeiro marcado por especulação desenfreada e pelo aventureirismo, sempre bancados pelo Estado. Este, para salvar o mercado, garantia o pagamento dos créditos aos aplicadores individuais, ou seja, aos rentistas, quando as empresas financeiras se tornavam insolventes, incapazes de pagar seus compromissos.

Apesar de seus defeitos, especialmente do seu excessivo custo e de seu caráter especulativo, não há dúvida de que se constituiu um mercado financeiro poderoso. E que esse mercado, desde que devidamente controlado, poderá ser um instrumento importante para o desenvolvimento brasileiro. Para isto, entretanto, será essencial que se torne compatível com taxas de juros reais consideravelmente mais baixas do que aquelas que vêm sendo praticadas na economia brasileira.

Capítulo 21

A TAXA DE JUROS

O sistema financeiro tem um mecanismo cujo papel é, teoricamente, controlá-lo: a taxa de juros, ou seja, o preço do dinheiro.

Existem quatro preços básicos em uma economia capitalista: o preço das mercadorias ou preço propriamente dito; a taxa de salários ou preço da mercadoria força de trabalho; a taxa de câmbio ou preço das moedas estrangeiras; e a taxa de juros ou preço do dinheiro.

Já examinamos os três primeiros preços. O preço das mercadorias corresponde estruturalmente à quantidade de trabalho incorporado em cada bem e flutua em torno desse valor em função da oferta e da procura e da tendência à equalização das taxas de lucro; o salário, quando seu preço não é controlado por sindicatos ou pelo Estado, é correspondente ao valor da força de trabalho, ou seja, à quantidade de trabalho necessária para reproduzi-la. Também varia no curto prazo em torno do seu valor em função da oferta e da procura. A taxa de câmbio corresponde, estruturalmente, à relação entre os preços das mesmas cestas ou conjuntos de mercadorias, em suas respectivas moedas, no Brasil e em outros países. Flutua também em torno desse valor em função da oferta e da procura. Resta-nos examinar a taxa de juros.

Estruturalmente, a taxa de juros é a parte da mais-valia que os capitalistas empresários pagam aos capitalistas rentistas para usarem seu dinheiro. Isto significa que a taxa de juros tende sempre a ser menor do que a taxa de lucro. A taxa de juros, entretanto, também flutua em torno desse seu valor básico, em função da oferta e da procura de dinheiro. Nesse sentido, a taxa de juros tende a ser mais alta nos momentos de prosperidade, quando a procura de dinheiro para investimentos e consumo é muito alta, e vice-versa. Nesses momentos, a taxa de lucros também estaria muito alta, de forma que a economia ainda estaria em equilíbrio.

Entretanto, a taxa de lucro, especialmente a taxa de lucro prevista pelos empresários, flutua muito rapidamente. De repente, pelos motivos que já examinamos no capítulo 18, as empresas tornam-se pessimistas em função de suas perspectivas de lucro. A taxa de juros, todavia, deverá permanecer ainda por algum tempo alta. Este fato só acelera a queda nos investimentos e a crise.

A taxa de juros, contudo, tende em seguida também a cair. Mas não cai

a zero. Mantém-se sempre positiva porque os capitalistas especuladores estão sempre querendo manter certa liquidez (dinheiro é o ativo líquido por excelência) para fazer bons negócios que eventualmente surjam. Nesses termos, os lucros previstos podem ficar durante um bom tempo, no fundo da crise, abaixo da taxa de juros. É a armadilha da liquidez descoberta por Keynes, que impede a recuperação automática da economia via mecanismos de mercado e exige a intervenção do Estado.

Os economistas ortodoxos, sempre acreditando na capacidade milagrosa do mercado, não aceitam essa teoria da armadilha da liquidez. Além disso, acreditam que a taxa de juros tem uma capacidade de regular a economia muito maior do que de fato ela tem.

Segundo esses economistas, elevar a taxa de juros seria, por exemplo, uma excelente forma de combater a inflação. Observe-se que estamos falando da taxa de juros real, deflacionada, que corresponde aproximadamente à taxa nominal de juros menos a taxa de inflação.

A taxa de juros seria elevada por meio da limitação da quantidade de moeda em circulação. O Estado, através dos instrumentos de política monetária, pode controlar até certo ponto a oferta de moeda (ou seja, a quantidade de moeda em circulação). São quatro os principais instrumentos de controle da oferta de moeda: (1) depósito compulsório, ou seja, a porcentagem dos depósitos de seus clientes que os bancos são obrigados a depositar no Banco Central (quanto maior esse depósito compulsório menos os bancos poderão emprestar e menor quantidade de moeda); (2) a limitação quantitativa ou a liberação por parte do Banco Central dos limites percentuais de crédito que os bancos podem conceder em relação ao ano ou ao mês anterior; (3) a pura e simples emissão ou recolhimento de moeda em função de déficits ou saldos do tesouro nacional; e (4) as operações de “open market” das quais o Governo vende títulos ao público (diminuindo a quantidade de moeda) ou recompra os títulos (aumentando-a).

Para elevar a taxa de juros, o Governo deveria acionar um desses quatro instrumentos, reduzindo a quantidade de moeda e, assim, aumentando a taxa de juros. Acontece, entretanto, que o orçamento global do Estado (fiscal e monetário) está geralmente em déficit, obrigando o Governo a emitir continuamente dinheiro. A alternativa à emissão da moeda, considerado constante o endividamento externo, é a venda de títulos do Governo ao público (“open market”). Mas como as poupanças privadas disponíveis são reduzidas, o resultado do endividamento interno é uma forte elevação na taxa de juros. A taxa de juros sobe porque o Governo, procurando limitar as emissões, financia seu déficit através da venda de títulos públicos, Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e Letras do Tesouro Nacional (LTN).

Durante os anos 70, a taxa de juros real (taxa de juros nominal descontada a inflação) permaneceu relativamente baixa apesar dos esforços das autoridades monetárias para elevá-la porque o déficit público do Governo podia ser financiado por empréstimos externos. Não ocorreu, assim, o processo de *crowding out*, ou seja, de elevação da taxa de juros devido à pressão do Governo para obter poupanças do setor privado, na medida em que o financiamento do déficit público era apenas subsidiariamente realizado por meio de financiamento interno. E, dessa maneira, também as emissões de moeda ou a base monetária puderam ser mantidas sob controle, com taxas de crescimento geralmente inferiores à inflação.

A partir de 1979, entretanto, quando a taxa de juros internacional se eleva devido à política monetarista do Federal Reserve Bank (Banco Central dos EUA), a taxa de juros real interna aumenta. E esse aumento torna-se maior ainda a partir de 1982, quando suspende-se o fluxo de empréstimos externos e o Governo não tem outra alternativa, já que necessita manter sob controle as emissões de moeda, senão recorrer ao endividamento interno.

Embora os investimentos sejam bem menos sensíveis às flutuações da taxa de juros do que os modelos macroeconômicos sugerem, quando a taxa de juros reais passa a girar em torno de 15% ao ano, como aconteceu no Brasil a partir de 1982, os investimentos são necessariamente afetados. A não ser que a taxa de lucro esteja excepcionalmente alta, eles preferem aplicar seus recursos em títulos do Governo, em vez de investir. A redução dos investimentos provoca a redução da demanda agregada, cai a renda e a poupança, e a economia entra em recessão.

Curiosamente, entretanto, os economistas monetaristas têm um outro argumento a favor de taxas de juros elevadas. Além de provocar a redução dos investimentos e, por meio da redução das margens de lucro e principalmente da redução dos salários reais, lograr a redução da inflação, o aumento da taxa de juros seria uma forma de “estimular a poupança”.

Esta tese dos economistas ortodoxos, que foi também defendida na economia brasileira em diversas ocasiões, é um dos maiores contra-sensos em matéria de pensamento econômico. Está mais do que verificado que a sensibilidade do consumo à taxa de juros é mínima. Taxas de juros mais elevadas podem, no máximo, fazer os rentistas desviarem suas aplicações de negócios imobiliários e de pura e simples agiotagem para o mercado regular de títulos. O volume de poupança não aumenta com taxas de juros elevadas. Pelo contrário, poderá diminuir à medida que a elevação dos juros prejudique os investimentos. Já vimos que os investimentos são pouco sensíveis à taxa de juros, mas se estas subirem de maneira absurda, como aconteceu no Brasil no início

de 1981, elas poderão afetar o investimento e toda a atividade econômica (nessa ocasião, a taxa real de juros chegou em torno de 30% quando o razoável seria entre 5 e 10%). Na verdade, conforme ensinaram Keynes e Kalecki, não é a poupança que determina o investimento, mas o inverso. Quanto maior o investimento, maior será a renda e mais se poderá poupar dessa renda. Uma elevação da taxa de juros só estimularia a poupança se estivéssemos na excepcional situação de pleno emprego, quando o aumento dos investimentos não levaria ao aumento da produção, mas à inflação. Sabemos, porém, que esse fato só ocorre no sistema capitalista no rápido momento do auge do ciclo econômico. Fora desse momento, a elevação da taxa de juros só contribui para estimular a inflação, reduzir a produção e diminuir a poupança macroeconômica.

Na verdade, essa tendência para se elevar injustificadamente as taxas de juros na economia brasileira faz parte da luta entre o capital bancário e o capital rentista contra o capital industrial e comercial. Quanto maiores forem as taxas de juros, maior será a participação na renda das instituições financeiras e dos rentistas, em prejuízo, naturalmente, das atividades produtivas.

Isto não significa que haja um conflito intrínseco de interesses entre o capital bancário e rentista, de um lado, e o capital industrial, de outro. A relação é mais complexa. O desenvolvimento de um apóia o outro, e vice-versa. Mas não há dúvida de que no Brasil, especialmente a partir de 1964, foi dada uma prioridade muito grande ao setor financeiro. Todo apoio lhe foi dado. E, através de taxas de juros elevadas e de especulação, esse setor aumentou sua participação na renda nacional de cerca de 4,3% em 1965 para 6,45% em 1973 e 9,3% em 1978. Não há dúvida de que esse crescimento exagerado, sem que o sistema ao mesmo tempo se sentisse capaz de financiar a acumulação de capital através de investimentos a longo prazo, realizou-se em prejuízo de investimentos produtivos. Não há sistema capitalista avançado sem um sofisticado sistema financeiro. Mas este desenvolvimento financeiro não deve ser realizado às custas do desenvolvimento industrial ou apoiado em uma concentração de renda insuportável como aconteceu no Brasil.¹

NOTA

¹ Nos anos 90, torna-se dramático o problema causado por elevadas taxas de juros, usadas como política de estabilização pelo governo, dadas as dificuldades em se fazer uma política fiscal de corte de gastos. Em muitos casos, o único instrumento que resta ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central para manter o equilíbrio da moeda e do balanço de pagamentos é a taxa de juros.

Capítulo 22

A INFLAÇÃO

Estamos descrevendo a economia brasileira como um padrão de acumulação teoricamente em equilíbrio — o modelo de subdesenvolvimento industrializado — que, a partir da contradição básica nele implícita, traduz-se em uma somatória de desequilíbrios. Dividimos os desequilíbrios em estruturais: desequilíbrio entre lucro e salários, entre o setor monopolista e o competitivo, entre as regiões do país, entre a agricultura e a indústria; e desequilíbrios dinâmicos: desequilíbrio macroeconômico entre demanda e oferta agregada provocando ciclos, desequilíbrio externo, desequilíbrio financeiro.

A inflação seria um quarto desequilíbrio dinâmico a ser citado, mas prefiro considerá-la, mais do que isso, o reflexo de todos os desequilíbrios.

A inflação é o processo de aumento continuado e geral de preços através do tempo. É um fenômeno universal, que se agravou nos últimos anos, à medida que os mercados competitivos deixaram de funcionar e passaram a ser substituídos por mercados monopolistas e cartelizados não só em nível nacional, mas também em nível internacional, como é o caso do cartel da OPEP. No Brasil, conforme mostra o Quadro XVI, a inflação revelou uma tendência crescente, até 1980, quando (medida pelo Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas) alcançou a taxa de 110,2%. Em 1981, uma forte recessão logrou reduzir a taxa de inflação, que, no entanto, voltou a se acelerar em seguida. Em 1983, ano da maior recessão da história brasileira, a taxa de inflação passou de 99,7% para 211,7% em função principalmente de uma maxi-desvalorização cambial. Nos anos seguintes, a taxa de inflação continuou a aumentar, ainda que lentamente. No início de 1986, entretanto, estava claro que a inflação inercial brasileira mudaria de patamar, superando claramente o nível de 220% dos três anos anteriores.

Para se compreender o fenômeno inflacionário, é essencial distinguir as causas da aceleração da inflação das causas da manutenção do patamar de inflação. E, para cada tipo de causa, geralmente associada a uma teoria, podemos dar um nome para a inflação. Nestes termos, as causas aceleradoras da inflação correspondem (1) à inflação monetária, (2) à inflação keynesiana, (3) à inflação estrutural e (4) à inflação administrada. Por sua vez, quando

queremos compreender porque a inflação passada se reproduz no presente, mantendo o patamar de inflação, falamos em inflação inercial ou autônoma.

Quadro XVI: Inflação no Brasil (%)

1986	65,0
1987	415,8
1988	1.037,6
1989	1.782,9
1990	1.476,6
1991	480,2
1992	1.157,8
1993	2.708,2
1994	1.093,9
1995	14,8
1996	9,3

Fonte: FGV/RJ.

A inflação está sempre associada ao aumento da quantidade de moeda em circulação. Se definirmos M como a quantidade de moeda; V como sendo a velocidade-renda da moeda, ou seja, o número de vezes que uma mesma moeda é em média utilizada em uma economia para que se possa produzir determinada renda nominal; e Y a renda real, a qual, multiplicada pelo índice de preços ou de inflação, p , transforma-se na renda nominal, teremos que:

$$V = \frac{Yp}{M}$$

A partir dessa definição da velocidade-renda, chegamos imediatamente à chamada “equação de trocas”:

$$MV = Yp$$

Esta equação de trocas é uma equação indiscutível porque definicional. Definida a velocidade-renda da moeda, V , está definida automaticamente a equação de trocas. É uma equação muito importante porque mostra que existem relações necessárias entre as suas quatro variáveis. Por exemplo, se aumenta p , mantidos constantes V e Y , M terá de aumentar.

Entretanto, a partir dessa equação, economistas neoclássicos, que também podemos chamar de monetaristas, construíram uma teoria muito simples: a teoria monetarista da inflação. Afirmaram que V é uma variável que

tende a ser relativamente estável, já que depende dos hábitos econômicos da sociedade. Nesses termos, o aumento de p , ou seja, inflação, seria causado por um aumento de M maior do que o aumento de Y .

A quantidade de moeda aumentaria mais do que a renda porque os governantes, pressionados pela sociedade e procurando atender a todos, acabam realizando gastos governamentais maiores do que a receita do Governo, resultando em déficit orçamentário a ser coberto por emissões de moedas; ou então porque o Governo, também pressionado pelas empresas, acaba permitindo que os bancos concedam empréstimos que se transformam em depósitos bancários (e, portanto, em criação de moeda) em um nível maior do que o aumento da produção nacional.

Não há dúvida de que a inflação pode ter esse tipo de causa. Especialmente quando os governos são politicamente fracos, sem representatividade, sem legitimidade, como acontece nos países subdesenvolvidos como o Brasil, é fácil entender que eles tendam a gastar ou a deixar que o volume de créditos aumente mais do que aumenta a renda. Chamemos a isto de inflação monetária.

Mas é preciso lembrar que a relação causal pode ser inversa. Pode acontecer que, por outros motivos, aumente p , haja inflação e, em decorrência, o Governo ou o próprio sistema econômico seja obrigado a aumentar M , sancionando o aumento de preços. A oferta de moeda torna-se, então, endógena, passiva, conseqüência da inflação ao invés de sua causa.

Na verdade, para poder saber quais são as causas da inflação, é preciso distinguir com clareza três tipos de fatores: (1) os fatores aceleradores ou desaceleradores da inflação, também chamados de choques de oferta e de demanda; (2) os fatores mantenedores da inflação, ou seja, o componente autônomo ou inercial da inflação, que, através do conflito distributivo, leva à reprodução no presente da inflação passada; e (3) os fatores sancionadores da inflação, entre os quais o mais importante é o aumento da oferta de moeda que, em situação inflacionária, ocorre permanentemente a fim de manter a liquidez do sistema e impedir a explosiva elevação da taxa de juros real.¹

A pergunta — quais as causas da inflação? — não faz sentido. É preciso sempre perguntar quais as causas da aceleração da inflação ou então quais as causas da inércia inflacionária, da manutenção do patamar de inflação.

A aceleração da inflação é sempre o resultado da ação conjugada ou isolada dos seguintes fatores aceleradores: (1) aumento dos salários reais acima da produtividade, (2) aumentos das margens de lucro das empresas, (3) maxidesvalorização, (4) elevação da taxa de juros real, (5) elevação dos impostos, (6) elevação dos preços dos bens importados.

Além da teoria monetarista, que explica a aceleração da inflação por meio da simples aceleração da emissão de dinheiro, sem ser capaz de relacionar claramente o aumento de oferta de moeda com aqueles seis fatores aceleradores, temos três teorias que, alternativa ou concomitantemente, explicam a ação daqueles fatores: (1) a teoria da inflação keynesiana, (2) a teoria da inflação estrutural e (3) a teoria da inflação administrada.

De acordo com essas três teorias, a emissão de moeda é mero fator sancionador de uma inflação em curso. Dada a inflação, o dinheiro está perdendo diariamente valor, a quantidade real (deflacionada) de moeda está diminuindo. O dinheiro, entretanto, é essencial para o funcionamento da economia, é o seu lubrificante, que evita as crises de realização. Para evitar a crise, para manter a liquidez do sistema, diante de uma inflação em curso, não há outra alternativa senão aumentar a quantidade de moeda. E, assim, a moeda torna-se passiva, endógena, um fator sancionador de uma inflação que já ocorreu em vez de uma causa da inflação.

Inflação keynesiana ou de auge econômico é aquela que ocorre quando, na fase mais alta da prosperidade, atingindo pleno emprego e plena capacidade, a demanda agregada continua maior que a oferta, pressionando os preços para cima. Em certos casos, ela se confunde com a inflação monetária. Os déficits públicos obrigam o Governo a emitir e ao mesmo tempo levam a economia para uma situação de pressão de demanda, que propicia o aumento dos salários reais acima da produtividade e o aumento das margens de lucro.

A inflação estrutural, que foi analisada pelos economistas latino-americanos, ocorre quando, em determinados setores, a demanda cresce mais rapidamente que a oferta ou então a oferta diminui por algum acidente. Em conseqüência, os preços sobem naquele setor. Se o mercado funcionasse bem, logo o problema seria resolvido, com importações, por exemplo, e o preço voltaria ao seu nível normal, em torno do valor da mercadoria. Como os mercados nos países desenvolvidos não são tão flexíveis, o aumento da oferta demora. Em conseqüência, o preço permanece alto por um tempo suficientemente grande para obrigar os demais agentes econômicos a também aumentarem seus preços caso não queiram ter seus lucros ou seus salários diminuídos. Devido, portanto, a essa demora na correção do desequilíbrio, ocorre o efeito de propagação do aumento de preços.

Finalmente, a inflação administrada é aquela que decorre da capacidade que têm as empresas monopolistas ou oligopolistas (e também os sindicatos, nos países centrais) de aumentarem suas margens e, portanto, seus preços, mesmo que a demanda não esteja maior que a oferta. Quando uma em-

presa aumenta dessa forma, autonomamente, seus preços, o resultado é a propagação desse aumento de preços para os demais setores como uma medida de defesa. Caso contrário, terão sua participação na renda diminuída. E está desencadeada a inflação. Temos também inflação administrada quando as empresas oligopolistas conseguem manter suas margens em uma situação recessiva na qual a redução da procura agregada deveria, em princípio, causar a redução das margens de lucro e, em consequência, dos preços. Neste caso, a inflação administrada torna-se a principal responsável pela manutenção do patamar de inflação ao invés de contribuir para sua elevação.

Os quatro tipos de inflação, ou de teorias explicativas da aceleração inflacionária, podem perfeitamente conviver e se somar. É importante, entretanto, assinalar que a inflação administrada é o fato novo em matéria de inflação, é o fato historicamente novo porque o capitalismo monopolista e cartelizado da atualidade é um fenômeno relativamente recente e cada vez mais dominante.

Além disso, é preciso observar que a inflação administrada (também chamada impropriamente de inflação de custos) é a única inflação compatível com a estagflação, ou seja, com a combinação de estagnação econômica e inflação. Os outros três tipos de inflação são inflações de demanda, que ocorrem em períodos de prosperidade.

Ora, as taxas de inflação cresceram fortemente não apenas na economia brasileira, mas também em todo o mundo. Por outro lado, a estagflação é um fenômeno dos últimos vinte anos. No Brasil, ocorreu inicialmente na crise 1962-66, conforme Ignácio Rangel analisou de forma pioneira. É fácil, portanto, concluir que a inflação administrada é provavelmente a causa mais atuante da aceleração da inflação em todo o mundo e no Brasil em particular.

A inflação administrada pode ser responsável não apenas pela elevação das taxas de inflação, mas também, e principalmente, pela manutenção da taxa de inflação nos níveis ou patamares que forem sendo atingidos. Em outras palavras, a administração de preços está na base da inflação inercial, da capacidade que têm os agentes econômicos de repassar automaticamente os aumentos de custos para os preços. Uma vez atingido determinado patamar de inflação, a administração de preços por parte das empresas torna extremamente difícil baixar esse patamar. Isto se deve à capacidade que as empresas têm de transferir integralmente seus aumentos de custos para os preços, mantendo intacta a margem de lucro, ou seja, a porcentagem de lucro sobre o custo. A taxa de inflação só pode começar a cair se algumas empresas forem levadas a reduzir suas margens, seja em função das condições de mercado (recessão) ou do controle dos preços pelo Estado. A política de pre-

ços fundamental das empresas oligopolistas consiste exatamente em manter fixas suas margens de lucro, tornando assim extremamente rígida para baixo a taxa de inflação. A inflação administrada só é causa do aumento das taxas de inflação quando as empresas aumentam suas margens. Ela, entretanto, é sempre causa da manutenção dos patamares de inflação à medida que as empresas mantêm fixas suas margens de lucro.

Naturalmente, o caráter inercial da inflação se deve também à indexação da economia. Enquanto os setores oligopolistas administram seus preços, o Estado estabelece formalmente normas que garantem a automática indexação dos salários, do valor dos ativos financeiros e dos respectivos juros, dos aluguéis, dos preços dos serviços públicos. Mas, mesmo que não houvesse essa indexação formal, a economia, dada a existência de altas taxas de inflação, não teria outra alternativa senão indexar-se informalmente. Na verdade, quanto mais alta for a taxa de inflação, mais alto será seu componente inercial.

Por outro lado, voltando ao problema da emissão de moeda e da inflação monetária, é preciso observar que, além de fator sancionador de uma inflação inercial em curso, já vimos que pode também ser fator acelerador, se as emissões de moeda visarem financiar um déficit público crescente, em situação de pleno emprego. Neste caso, a teoria keynesiana da inflação pode ser somada à monetarista para explicar a aceleração inflacionária.

Mesmo neste caso, entretanto, não se deve entender a emissão de moeda como um fenômeno meramente exógeno, como pretendem os monetaristas. Ela pode ser encarada como um processo endógeno, como um fenômeno que resulta das deficiências do controle da economia pelo mercado e das novas funções que o Estado foi obrigado ou pressionado a assumir na sociedade.

Já vimos que houve mudança fundamental no papel do Estado no plano econômico. Estamos muito longe do Estado liberal, do Estado do *laissez-faire*. O Estado hoje é considerado por todos como principal responsável pelo bem-estar e pelo desenvolvimento do país. Ele é o Estado do Bem-Estar, responsável pelo consumo social, é o Estado Regulador, responsável pelo equilíbrio macroeconômico do sistema, é o Estado Produtor, responsável pela taxa de acumulação de capital e o próprio desenvolvimento econômico.

Ora, um Estado com essas funções estará sempre necessariamente sendo pressionado para aumentar suas despesas sociais, ou subsidiar determinados setores considerados prioritários, ou aumentar as facilidades de crédito, ao mesmo tempo que é pressionado a não aumentar suas receitas provenientes de impostos com base em toda sorte de argumentos. O Estado é obrigado a compensar os prejuízos globais da economia que entra em crise, aumentando suas despesas, ou a compensar os prejuízos setoriais, concedendo

subsídios. O déficit orçamentário é a consequência necessária disso tudo, e a inflação monetária ganha caráter de uma “inflação compensatória”.

O Estado transforma-se, assim, parcialmente, em um órgão substitutivo do mercado, à medida que passa a ser um agente de redistribuição (e geralmente de concentração) da renda. Ele está sempre sendo chamado para resolver os desequilíbrios, para resolver os problemas em todos os setores da economia. E, ao procurar realizar essa tarefa, ele cria novas distorções, novos desequilíbrios, que se resolvem em inflação.

A inflação torna-se, assim, um fenômeno intrínseco à economia brasileira. Uma forma através da qual os grupos e classes sociais disputam a divisão da renda, seja no caso da inflação inercial, por meio da qual se mantém o patamar de inflação, seja no caso das inflações monetária, keynesiana, estrutural e administrada, que explicam alternativa ou cumulativamente a aceleração da inflação, sua mudança de patamar; a inflação é sempre o resultado de uma luta distributiva. Quem tiver poder para subir mais e mais depressa do que os outros seus preços será o beneficiado, ganhará com a inflação. Os que elevarem seus preços, seus juros e seus salários e ordenados com atraso serão os perdedores. A inflação, em última análise, é uma luta pela apropriação do excedente econômico. No Brasil, em que o poder das diversas classes e frações de classe é tão dispar, a inflação tem sido basicamente um mecanismo de concentração de renda e mais especificamente uma forma de transferir renda para os grupos capitalistas ao mesmo tempo mais dinâmicos e com maior poder sobre o Estado. Foi sempre uma forma de transferir renda dos trabalhadores para os capitalistas. Em certos momentos, particularmente nos anos 40 e 50, foi uma forma de transferir excedente dos exportadores agrícolas para os industriais; nos anos 70, um dos setores mais beneficiados com a inflação foi o produtor de bens de capital, que recebeu tratamento prioritário e créditos subsidiados do Estado, mas muitos outros setores e empresas foram também beneficiados com empréstimos oficiais a taxas negativas de juro.

Como os desequilíbrios estruturais e dinâmicos da economia brasileira não são solucionados pelos mecanismos automáticos do mercado nem por métodos administrativos, via política econômica do Estado, eles encontram sua aparente solução ou sua válvula de escape na inflação, a qual tende a se acelerar quanto maiores forem os desequilíbrios e quanto maior for a insatisfação e o poder dos diversos grupos que compõem a sociedade — especialmente as grandes empresas monopolistas que possuem grande poder sobre o mercado — em relação à sua participação no excedente econômico.²

NOTAS

¹ Esta distinção entre fatores aceleradores e mantenedores está presente no básico sobre a teoria da inflação inercial de Bresser e Nakano (1983).

² Sobre a inflação brasileira nos anos de 50 e 60, o texto clássico é de Rangel (1963). Sobre a inflação inercial a partir dos anos 70 e só debelada pelo Plano Real em 1994, ver principalmente Arida (1983), Lara Resende (1984, 1985, 1988), Lara Resende e Arida (1984), Bresser Pereira e Nakano (1983, 1984a, 1984b), Nakano (1989), Silva (1983), Bacha (1988), Lopes (1984a, 1984b, 1986) e Modiano (1985, 1988), Holanda Barbosa (1987), Cardoso (1988, 1991). O trabalho pioneiro sobre o assunto é de Simonsen (1970). O melhor livro recente sobre inflação brasileira, reunindo, entre outros, artigos de Bonomo, Cisne, Holanda Barbosa, Nakano, Toledo e Werlang, foi organizado por Rosa Maria Oliveira Fontes (1993). Ver também os trabalhos recentes de Simonsen (1995), Oliveira Lima (1996) e Pastore (1997).

Política econômica em uma economia capitalista é o processo por meio do qual o Estado intervém no mercado, corrigindo-o, orientando-o para determinados objetivos. Se o mercado funcionasse da maneira absolutamente perfeita com a qual os economistas ortodoxos sonham, não haveria lugar para a política econômica. Como os economistas ortodoxos tendem a confundir sonho com realidade e a imaginar que o mercado, “apesar de tudo”, acaba funcionando adequadamente, há pouco lugar para a política econômica em suas teorias. O máximo que a política econômica deveria fazer seria “restabelecer as condições de concorrência”, como se isso fosse possível, como se fosse possível por alguns atos legislativos e de política econômica acabar com o capitalismo monopolista tecnoburocrático de Estado e voltar ao “Estado idílico” do capitalismo competitivo, que aliás de idílico não tem nada. Basta lembrar, caso haja alguma dúvida, do imenso grau de exploração da força de trabalho e das profundas flutuações cíclicas que prevaleceram na Inglaterra do século XIX, quando o capitalismo competitivo era dominante.

De qualquer forma, depois do êxito do planejamento econômico soviético e das propostas de política econômica conjunturais de Keynes, alcançando ambos grande êxito apesar de todas as suas limitações, a necessidade de cada Governo desenvolver através dos aparelhos do Estado uma política econômica coerente tornou-se um fato definitivo.

Há dois tipos de política econômica. Há a política econômica estrutural ou de médio prazo, que se divide em planejamento econômico e política de rendas, e a política econômica de curto prazo ou conjuntural. A primeira preocupa-se com o desenvolvimento econômico, a taxa de acumulação, os desequilíbrios regionais, a distribuição da renda. A segunda, com os fenômenos mais imediatos de equilíbrio macroeconômicos (e equilíbrio entre a oferta e a demanda agregadas) e o equilíbrio financeiro (inflação, taxa de juros, equilíbrio externo). O planejamento econômico está naturalmente intimamente relacionado com as políticas industriais, que alteram os preços relativos ao privilegiar com subsídios ou com proteção determinados os setores industriais.

No Brasil, o planejamento econômico vem sendo praticado desde os anos 40, mas o primeiro plano econômico que realmente foi implementado com

êxito foi o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitscheck. O Plano Trienal, elaborado (por Celso Furtado) no Governo João Goulart, não teve condições políticas para ser aplicado, dada a crise que o país atravessava. O PAEG, 1964-1966, elaborado por Roberto Campos após o Golpe de 1964, serviu de instrumento para uma política econômica relativamente ortodoxa e para um grande arrocho salarial, mas serviu também de base para algumas reformas econômicas importantes que os governos anteriores não tinham tido condições políticas de implementar: a reforma bancária e a criação do Banco Central, a reforma do mercado de capitais, a criação do FGTS e do BNH, a criação do instituto da correção monetária. Estas reformas, nem todas previstas no plano, foram completadas no início da gestão de Antônio Delfim Neto no Ministério da Fazenda (1967-1973) com a criação das minidesvalorizações cambiais, com a implantação, ainda que sempre imperfeita e criticada pelos empresários, do controle administrativo dos preços das empresas oligopolísticas pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP), com a instituição dos fundos de poupança forçada, PIS e PASEP. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1970-1974, elaborado pelo ministro do Planejamento Reis Veloso, coincidiu com a expansão cíclica, deu ênfase à indústria de bens de consumo duráveis que já vinha em expansão, liderada pela indústria automobilística, e foi considerado um sucesso apesar das enormes distorções distributivas que provocou na economia brasileira. O segundo PND, elaborado pelo mesmo ministro, mudou a ênfase do desenvolvimento para a indústria de bens de capital e foi considerado um fracasso porque coincidiu com a retração cíclica. Era ambicioso demais e teve de ser abandonado. Foi incapaz de reconhecer que o Brasil (e o mundo) entravam naquele momento em uma fase de declínio ou desaceleração cíclica que tornavam inviáveis a maioria de suas metas. Mas, de qualquer forma, foi importante para estimular de forma decisiva a implantação definitiva da indústria de bens de capital no Brasil, com ajuda das grandes empresas estatais, como a Petrobrás, as diversas siderúrgicas e as diversas empresas hidrelétricas, que foram levadas a dirigir suas grandes encomendas de equipamentos para esse novo setor industrial em implantação.

O terceiro PND, elaborado em 1979, em plena crise, pelo agora ministro do Planejamento Delfim Neto, paradoxalmente descrente do planejamento, não é um plano. É uma mera declaração de intenções. Foi a última tentativa de planejamento econômico no Brasil. A crise que se desencadeia a partir de então iria impedir qualquer tentativa de planejamento, que, ao mesmo tempo, perde viabilidade na medida em que o Estado brasileiro, imerso em crise fiscal, perdeu capacidade para promover setores da economia.

Para orientar os investimentos em determinadas direções, o Estado tem dois instrumentos. Em primeiro lugar, ele pode direcionar para determinado setor produtivo os investimentos de suas próprias empresas ou das empresas que cria especialmente para isso. O Estado transforma-se em Estado Produtor, cria empresas, preenche áreas vazias, realiza investimentos que, por sua dimensão e/ou por sua baixa rentabilidade esperada, não atraem capitais privados. No Brasil, foi o caso da grande siderúrgica de aços planos, do petróleo, da energia elétrica, da mineração de ferro. Nessas e em muitas outras áreas em que o Estado teve de intervir, a participação das empresas privadas foi sempre marginal.

Em segundo lugar, o Estado direciona a acumulação para determinados setores tornando as suas perspectivas de lucro extraordinariamente atrativas. De acordo com a teoria econômica ortodoxa, o capital seria extremamente móvel, movimentando-se de um setor para outro da economia com a maior rapidez, à menor indicação de que naquele setor as taxas de lucro poderiam ser mais elevadas. Dessa forma, através da rápida mobilidade dos capitais em competição, ocorreria a equalização das taxas de lucro postulada por todos os economistas quando pensam em um mercado competitivo.

O capital dinheiro de fato é muito móvel. Está sempre em busca da melhor taxa de juros. Mas o capital produtivo, aplicado em capital constante, ou seja, em fábricas, equipamentos e mercadorias, e em capital variável, ou seja, em força de trabalho, é um capital dotado de muito pouca mobilidade. E o capital produtivo tem um peso muito maior do que o capital dinheiro em economias capitalistas, especialmente em economias capitalistas subdesenvolvidas como a brasileira, em que o sistema financeiro não foi muito desenvolvido.

Em conseqüência, para movimentar o capital para os setores considerados prioritários pelo planejamento, o Estado é levado a criar subsídios fiscais e creditícios enormes que elevem fortemente a taxa de lucro esperada daquele setor em relação à taxa média de lucro da economia. Só com grandes diferenciais de taxa de lucro é possível lograr mobilidade do capital e, portanto, redirecionamento dos investimentos privados.

Subsídios fiscais são deduções de impostos de toda ordem. Subsídios creditícios são reduções na taxa de juros, tornando-a fortemente negativa, ou seja, muito inferior à taxa de inflação. Quem recebe um empréstimo a taxas negativas de juros recebe um prêmio (um subsídio) com o dinheiro tomado emprestado em vez de pagar um preço (o juro positivo). Os subsídios são transferências de renda. Se alguém deixa de pagar um imposto, outro terá de pagar mais para compensar. Se uma empresa recebe um empréstimo a uma taxa de juros de 30% ao ano quando a taxa de inflação está em torno de

100%, a diferença entre as duas taxas mais o juro real de mercado (digamos 10% ao ano em termos reais) corresponde ao subsídio que deverá ser pago por alguém.

Quem dá os subsídios é sempre o Estado. Quem paga os subsídios é sempre a população como um todo, são sempre os setores considerados não prioritários.

Compreende-se, em função dessa análise, por que o planejamento deixou de ser considerado pelos capitalistas situados nos setores privilegiados pela política econômica do Governo como uma “ameaça socialista”. Mas é fácil também perceber que esse tipo de planejamento pode trazer enormes distorções para a economia. Concentra renda, tende a produzir o desequilíbrio orçamentário do Estado e provoca inflação.

Contribuiu para o descrédito do planejamento, além da crise fiscal do estado e o avanço da ideologia neoliberal em todo o mundo, a verificação de que o planejamento, como a inflação, transformara-se em um mecanismo de transferência de rendas dos trabalhadores para os capitalistas, dos setores menos prioritários para os mais prioritários, sendo que a definição do que seja um setor prioritário nem sempre obedece a critérios econômicos objetivos, mas a critérios políticos. Especialmente quando são considerados casos particulares. Além disso, para se beneficiar dos subsídios, a empresa precisa ter uma certa dimensão, certa capacidade de negociação com as entidades oficiais que os concedem. Isto explica por que, na agricultura, os subsídios creditícios tendem a se limitar aos médios e grandes proprietários. E por que, na indústria, o grande beneficiário dos subsídios seja o capital monopolista.

O segundo tipo de política econômica estrutural é a política de rendas. Através dessa política se procuraria, deliberadamente, influenciar em uma ou em outra direção a distribuição de renda dentro de um país.

É claro que essa classificação de política econômica estrutural, subdividida em planejamento econômico, política de rendas e política econômica conjuntural, é arbitrária, imprecisa. Isto porque elas se interpenetram. Já vimos que o planejamento econômico, ao estabelecer um sistema de subsídios, implica um processo de transferência de renda. Veremos que, nas políticas conjunturais de combate à inflação ou de restabelecimento do equilíbrio externo, as implicações distributivas são enormes. Mas é possível imaginar uma política especificamente de rendas.

No caso de uma política de rendas, o objetivo não será primordialmente a acumulação e o desenvolvimento (como no caso do planejamento) nem o equilíbrio financeiro (como no caso da política anti-inflacionária), mas a própria distribuição de renda.

Já vimos que as tendências “naturais” de uma economia capitalista são extraordinariamente concentradoras de renda. Mesmo em um mercado competitivo, não há razão nenhuma para se imaginar que a economia tenda a desconcentrar a renda. A teoria econômica ortodoxa, que pretende manter tudo em equilíbrio através das forças do mercado, foi capaz de mostrar como um mercado perfeitamente competitivo seria capaz de alocar recursos com eficiência ótima, mas jamais foi capaz de demonstrar que a economia tendesse para uma distribuição de renda “ótima” ou justa. A tese de que a remuneração dos “fatores de produção”, capital e trabalho, é proporcional à sua produtividade marginal é uma brincadeira de mau gosto dos economistas neoclássicos para explicar o lucro. Na verdade, só existe um verdadeiro fator de produção: o trabalho. Os meios de produção são simplesmente trabalho acumulado ao qual se incorpora tecnologia. Capital é uma relação de produção específica do modo capitalista de produção, definida pela propriedade privada dos meios de produção pela burguesia.

No sistema capitalista, admitida a tendência à equalização das taxas de lucro, os capitalistas participam da renda na proporção de seu capital, dada

a taxa média de lucro. Ora, não é possível demonstrar que a distribuição do lucro de acordo com os capitais acumulados seja justa ou eficiente. Muito menos é possível determinar qual o nível “ideal” da taxa média de lucro. O mercado, portanto, não tem nenhum mecanismo para garantir a distribuição ideal entre capitalistas e trabalhadores. Do ponto de vista socialista, aliás, não deveria haver capitalistas e, portanto, o lucro privado não faz sentido.

Por outro lado, a distribuição da renda entre os assalariados pela leis do mercado é também insustentável. Por exemplo, é impossível explicar diferenciais de salários de 10 para 1 entre trabalhadores de países desenvolvidos e subdesenvolvidos que realizam a mesma tarefa (produção de determinado bem) com a mesma produtividade. É também impossível explicar com essa teoria da produtividade marginal por que em alguns países os diferenciais internos de salários são enormes, como é o caso do Brasil, enquanto em outros países esse diferencial é muito menor. E não se fale que a produtividade pode ser a mesma em diferentes países, mas a produtividade marginal, ou seja, a produtividade do último empregado, é menor. Em primeiro lugar porque, para que a produtividade média seja igual, é necessário que a marginal também o seja. Em segundo lugar, porque, se há desemprego disfarçado rebaixando os salários dos trabalhadores nos países subdesenvolvidos, há desemprego aberto que deveria rebaixar (não fosse sua capacidade de organização sindical e política) os salários dos trabalhadores dos países desenvolvidos.

Na verdade, ainda que os economistas neoclássicos tenham procurado demonstrar o contrário por óbvios motivos ideológicos, não existe no sistema capitalista nenhum mecanismo automático que impeça a concentração de renda. Deixando o mercado livre e dando maior poder às empresas do que aos trabalhadores não organizados sindical e politicamente, a tendência seria necessariamente para a concentração de renda.

Nesse sentido, se tomarmos a teoria clássica, que pressupõe os salários aproximadamente constantes no nível de subsistência e se supusermos (de forma muito realista em termos históricos) uma produtividade crescente não apenas do trabalho, mas também (ao contrário do que Marx previu, postulando a tendência declinante da taxa de lucro) dos meios de produção, a taxa de mais-valia (lucro sobre salários) tenderia a crescer e a composição orgânica do capital (capital constante sobre salários) tenderia a ficar aproximadamente constante. Em conseqüência, a taxa de lucro tenderia a crescer, concentrando-se fortemente a renda. Afinal, a concentração de renda só não aconteceu nas economias capitalistas centrais porque os salários não se mantiveram constantes. Graças à pressão dos sindicatos e dos partidos popula-

res, os salários cresceram aproximadamente à mesma taxa do aumento da produtividade do trabalho desde meados do século passado.

O mercado não tem, portanto, nenhum mecanismo que garanta uma distribuição mais justa ou mais igualitária da renda. Pelo contrário, tende a concentrar a renda. A alternativa do mercado é então o poder político das diversas classes, e principalmente o aumento de poder de barganha dos trabalhadores.

Por meio dos sindicatos e dos partidos políticos, verifica-se um poder crescente dos trabalhadores. Mas o processo reivindicativo é extremamente caótico. Os sindicatos mais fortes conseguem resultados melhores. Os bairros e as cidades que conseguem organizar-se melhor politicamente conseguem maiores verbas do Estado.

Entretanto, à medida que a reivindicação das classes populares assume um caráter cada vez mais global e que sua influência política sobre o aparelho do Estado aumente, seria possível imaginar o Estado desenvolvendo deliberadamente, planejadamente, uma política de distribuição de renda.

Ainda que o Estado seja em princípio um instrumento da classe dominante, suas políticas são cada vez mais o resultado da luta de classes e da necessidade que a classe dominante tem de legitimar-se no poder através de “concessões” à classe dominada. Nestes termos, foi possível aos partidos social-democratas, quando assumiram o poder em diversos países europeus, realizar, até certo ponto, uma política de rendas que visava a distribuição da renda de uma forma relativamente planejada.

Na economia brasileira, jamais ocorreu uma política redistributiva de rendas bem sucedida. Já vimos que o Estado tem sido fundamentalmente um mecanismo de concentração da renda, de apropriação da renda pela classe dominante. Em alguns momentos, políticas populistas resultaram em reduzir um pouco a pressão sobre os trabalhadores. Este fenômeno ocorreu intermitentemente no período ditatorial do Estado Novo e principalmente no segundo Governo Vargas, entre 1950 e 1954. Na presidência de João Goulart, entre 1961 e 1963, o processo de concentração de renda do modelo de subdesenvolvimento industrializado já estava em marcha e o Governo populista nada logrou contra essa tendência. Nos anos 70, o protesto social implícito na derrota eleitoral sofrida pelo partido do Governo autoritário do presidente Geisel, em 1974, levou a uma clara mudança na política salarial. A partir de 1975, os salários e particularmente o salário mínimo deixam de perder poder aquisitivo. A melhor organização sindical e o aumento das reivindicações salariais, a partir do início do processo de abertura política, em 1977, leva o Governo, em 1979, a aprovar uma lei salarial que se constitui em uma vitó-

ria dos trabalhadores, a estabelecer reajustes semestrais, indexação dos salários pelo INPC (Índice Nacional de Preço do Consumidor), diminuição do leque salarial, por meio de aumentos superiores ao INPC para os que recebem até três salários mínimos e inferiores ao INPC para os que recebem ordenados superiores a vinte salários mínimos, e a garantia de aumentos reais de salários proporcionais ao aumento de produtividade. Não obstante, logo em seguida sobreveio a grande crise dos anos 80, e a concentração de renda voltou a ocorrer. A vitória das forças democráticas e populares em 1985, terminando afinal quase vinte anos de regime militar, abriu novas esperanças de desconcentração de renda, mas estas não se confirmaram, na medida em que a crise da dívida externa transformada em profunda crise fiscal e em altas taxas de inflação inviabilizava qualquer política de rendas de caráter progressista.

Os quatro instrumentos básicos de uma política de distribuição de renda são a política tributária, a política de despesas do Estado, a política salarial e o controle de preços. Estas políticas, entretanto, e especialmente as duas últimas, estão rigorosamente condicionadas e limitadas pela lei do valor, ou seja, pela lei que regula as trocas em um sistema econômico.

A política tributária é um instrumento óbvio de uma política de rendas. É aceita como instrumento válido de política econômica inclusive pela maioria dos economistas ortodoxos, principalmente nos países capitalistas, onde a social-democracia alcançou o poder, a tributação progressiva transformou-se em um instrumento efetivo de distribuição de renda. No Brasil, entretanto, a política tributária é regressiva. Os pobres tendem a pagar proporcionalmente mais impostos do que os ricos. Isto pode ser visto pelo Quadro XVII, que estima qual a porcentagem de carga tributária (impostos totais) que pesa sobre os diversos estratos de renda.

Quadro XVII: Carga Tributária (em 1975) e Distribuição

Renda Mensal	Carga Tributária
Até 1 Salário Mínimo	33,5%
De 1 a 2 SM	29,3%
De 2 a 5 SM	30,9%
De 5 a 10 SM	31,3%
De 15 a 20 SM	33,9%
De 20 a 40 SM	33,1%
De 40 a 50 SM	29,6%
De 50 a 75 SM	25,8%
De 75 a 100 SM	21,0%
Mais de 100 SM	15,0%

Fonte: Eris (1979).

O caráter regressivo da política tributária brasileira é naturalmente fruto da lógica da acumulação, que preside o modelo de subdesenvolvimento industrializado. Esse caráter regressivo é tecnicamente possível apesar de o

imposto de renda ser um imposto progressivo, que pesa mais sobre os mais ricos, por dois motivos, além, naturalmente, da sonegação de impostos. Em primeiro lugar, porque o Estado Planejador inventou uma série de “incentivos”, ou seja, de subsídios, de isenções ou reduções de impostos para os investidores nos setores considerados prioritários. Em segundo lugar, porque a grande massa de impostos continua ainda a ser constituída de impostos indiretos, que oneram proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. Os dois impostos aproximadamente sobre valor adicionado, ICM e IPI, o primeiro com uma porcentagem fixa e o segundo com uma porcentagem variável em função da essencialidade do bem (o que o torna um pouco menos regressivo), são ambos impostos que oneram mais as famílias pobres, que consomem mais em relação à sua renda, do que as ricas.

As despesas do Governo são um poderoso instrumento de concentração e distribuição de renda, à medida que beneficiam mais os capitalistas e os altos e médios tecnoburocratas ou mais os trabalhadores. Quem chamou especial atenção para esse fato foi James O'Connor (*USA: a crise do Estado capitalista*). Em vez da classificação de O'Connor, entretanto, preferimos distinguir cinco tipos de despesa do Estado: (1) despesas de administração e segurança, (2) despesas de acumulação estatal, (3) despesas de subsídio à acumulação privada, (4) despesas de consumo social de luxo para capitalistas e tecnoburocratas, e (5) despesas de consumo social básico para os trabalhadores. Apenas o último tipo de despesa é desconcentrador de renda. Os subsídios ou incentivos tributários e creditícios à acumulação capitalista e o consumo social de luxo (em melhoramentos para bairros ricos, em estradas de rodagem e pontes para circularem automóveis etc.) são profundamente concentradores de renda. As despesas de administração e segurança interessam especialmente às classes dominantes, à medida que visam principalmente, via repressão, garantir a ordem estabelecida. Poderiam, entretanto, ter um caráter distribuidor se a segurança e a justiça fossem entendidas não como um mero instrumento da ordem, mas como uma garantia da reforma social.

A política salarial e a política de controle de preços não são aceitas pelos economistas neoclássicos como instrumentos válidos de política econômica. Para eles, os salários como os preços são ou devem ser determinados pela oferta e procura. Elevar “artificialmente” os salários causaria desemprego ou inflação; baixar os preços provocaria câmbio negro.

Na verdade, a lei da oferta e da procura tem limites estreitos de operação dentro de um sistema capitalista tanto na determinação dos preços das mercadorias quanto na determinação dos salários. Os salários, entretanto, dependem fortemente do poder de barganha dos trabalhadores. É claro, por-

tanto, que uma política salarial que procure elevar (ou reduzir) os salários será altamente efetiva. Por outro lado, nos mercados oligopolistas do capitalismo monopolista, os preços são administrados pelas empresas. É claro, portanto, que o controle de preços pode ter um papel decisivo em reduzir lucros monopolistas, embora possa também favorecê-los quando o órgão controlador de preços se transforma em um instrumento oficializador dos aumentos de preços e de margens, como já aconteceu varias ocasiões na economia brasileira.

É preciso, entretanto, tomar extremo cuidado com a intervenção do Estado no controle dos preços, juros, taxa de câmbio e salário (os quatro preços da economia), porque se a lei da oferta e da procura tem um papel secundário, a lei do valor, ou seja, a lei que regula as trocas e tende a equalizar as taxas de lucro dentro do sistema capitalista, tem uma extrema importância.

Os preços correspondem a valores, definidos estruturalmente em função da quantidade de trabalho incorporada em cada bem. Estes preços não são, portanto, arbitrários, mas preços necessários. Se fixarmos a taxa de salários ao nível de subsistência, como faziam os economistas clássicos, todos os demais preços se tornam “necessários”, ou seja, passa a existir um único sistema de preços que determina a taxa geral de lucro e equilibra a economia. A economia aproxima-se do equilíbrio quando as taxas de lucro se equalizam. Por outro lado, dados os salários, o nível da taxa geral de lucro dependerá da produtividade do trabalho e do grau de progresso técnico poupador de capital que está incorporado nos meios de produção. Quanto maior for a produtividade do trabalho e mais poupador de capital for o progresso técnico, maior será a taxa de lucro.

Da mesma forma, se a taxa de lucro média de longo prazo (ignorados os ciclos) fixar-se em torno de determinado nível, como tende a acontecer no capitalismo monopolista de Estado desenvolvido, haverá também um único sistema de preços que equilibra a economia e equaliza a taxa de lucros; a taxa de salários, por sua vez, dependerá do nível de produtividade ou de progresso técnico.

Nestes termos, a política salarial será importante à medida que fixa a taxa geral de lucros da economia em um nível considerado aceitável pelos capitalistas. Esse “aceitável” é naturalmente muito subjetivo, além de historicamente variável, mas é importante porque os capitalistas tenderão a reduzir seus investimentos e a exportar capital para outros países (legal ou ilegalmente) sempre que sua taxa de lucro prevista estiver abaixo da taxa mínima “aceitável”. Por outro lado, sempre que a política salarial implicar um aumento real da taxa de salários superior ao aumento da produtividade, e, portanto, rebaixar a taxa de lucros, os capitalistas tenderão a responder com aumentos inflacionários de preços.

Em relação aos controles de preços, juros e taxa de câmbio, se, em função da lei do valor, existe um sistema único de equilíbrio, dados a taxa de

lucro, a taxa de salário e o nível de produtividade, é claro que os limites desses controles são muito estreitos. O objetivo fundamental da política econômica em relação aos controles de preços será impedir os lucros monopolistas. Será garantir uma relativa equalização das taxas de lucro no nível considerado “aceitável”. O controle da taxa de juros poderá ser feito para evitar taxas de agiotagem e manter uma relação adequada entre a taxa de lucro e a de juros. A taxa de câmbio também pode ser administrada dentro de limites estreitos. Sair desses limites é, em geral, ineficiente e acabará resultando nas mais diversas formas de câmbio negro, além de provocar distorções na economia que acabam sendo cobertas ou compensadas com subsídios estatais e desembocam afinal na inflação compensatória. Foi o que aconteceu no Brasil a partir de 1975, com a desaceleração econômica que então se inicia, a qual foi acompanhada pela montagem de um monumental sistema de subsídios.

Este fenômeno acentuou-se em 1980, com a desastrosa política de prefixação da correção da taxa de câmbio e da correção monetária. A prefixação da correção cambial implicou revalorizar o cruzeiro que acabara de ser desvalorizado em dezembro de 1979. Da prefixação da correção monetária dos débitos resultaram taxas fortemente negativas de juros para rentistas, já que a inflação superou o previsto pela prefixação. Em consequência, ressurgiu um mercado paralelo de títulos (câmbio negro) praticado inclusive pelos bancos.

O curioso é que essas distorções na política econômica foram realizadas sob a égide de economistas neoclássicos, o que talvez indique que as pressões da acumulação são mais fortes que as teorias dos economistas. Mas mostra também que os limites impostos pela lei do valor aos formuladores de política econômica, sejam eles seguidores desta ou daquela escola de pensamento econômico, são muito estreitos. Neste campo, infelizmente, não são suficientes intenções generosas. Basta lembrar os efeitos desastrosos, respectivamente, sobre a economia chilena e portuguesa que tiveram os violentos aumentos de salários praticados em seguida à subida de Allende ao poder, no Chile, e à revolução de 25 de abril de 1974, em Portugal. Além de provocar fortes pressões inflacionárias, essas duas políticas radicais de rendas reduziram de tal forma a taxa de lucro que apressaram a fuga de capitais e estabeleceram bases para a contra-revolução burguesa.¹

NOTA

¹ Estas foram esperiências de populismo econômico, que pode ser praticado tanto por governos de esquerda quanto de direita, quando estes decidem ignorar as limitações econômicas e gastar mais do que o Estado pode financiar com segurança.

A política econômica conjuntural ou de curto prazo é aquela que visa, fundamentalmente, estabelecer três equilíbrios interdependentes: (1) o equilíbrio macroeconômico entre a oferta e a procura agregadas, (2) a estabilidade de preços, e (3) o equilíbrio das contas externas.

Já vimos que, a rigor, os economistas neoclássicos não vêem nem podem ver necessidade de política econômica à medida que acreditam, apesar de todos os desmentidos da História, que o mercado capitalista é capaz de manter o equilíbrio da economia automaticamente.

Entretanto, é possível definir uma política econômica ortodoxa ou neoclássica por três motivos. Em primeiro lugar, Keynes foi tão bem-sucedido em demonstrar que uma política econômica de gastos públicos e de impostos (política fiscal) e uma política de controle monetário podia ser tão efetiva que os economistas neoclássicos não tiveram outra alternativa senão reconhecer a efetividade da intervenção governamental.

Em segundo lugar, porque entre as políticas econômicas sugeridas por Keynes encontra-se a redução dos impostos (quando a economia está em crise) e a redução da despesa do Estado e da quantidade de moeda (quando o excesso de procura agregada provoca inflação). Ora, esses três tipos de política são muito atrativos aos economistas neoclássicos, seja porque são também monetaristas, acreditando que o controle da moeda resolve todos os problemas, seja porque sua posição ideológica capitalista ou economicamente condenadora os leva a apoiar qualquer medida que reduz a participação do Estado na economia, como é a redução de impostos ou de despesas do Estado. Evidentemente, não vêem com bons olhos a proposta básica de Keynes de aumentar as despesas do Estado nos momentos de crise.

Mas os economistas ortodoxos têm uma última e fundamental razão para admitir e adotar uma política econômica. Sua tese central é a de que o mercado funcionaria automaticamente para equilibrar a economia se não fosse neutralizado por distorções geralmente produzidas pelos controles artificiais e pelas políticas econômicas erradas ou demagógicas dos governos. Nesses termos, sua política econômica visa sempre (ou quase sempre, como veremos) liberalizar a economia, devolver “a verdade” ao mercado.

Geralmente, o desequilíbrio mais comum em economias subdesenvolvidas como a brasileira é a inflação e o desequilíbrio externo. Diante desses dois desequilíbrios, a política econômica ortodoxa, geralmente consubstanciada nas recomendações do Fundo Monetário Internacional, é a seguinte: (1) reduzir as despesas do Estado e equilibrar o orçamento público; (2) reduzir e controlar a quantidade de moeda em circulação; (3) liberalizar os preços de quaisquer tabelamentos; (4) liberalizar a taxa de juros, que, dada a redução da oferta de moeda, deverá aumentar; (5) liberalizar ou tornar realista (geralmente desvalorizando) a taxa de câmbio; (6) eliminar todos os subsídios; (7) reduzir os salários dos trabalhadores.

Como se vê, todas as medidas são liberalizantes, exceto a última. O arrocho salarial, adotado em nome do combate à inflação, é uma constante nas propostas e práticas ortodoxas de política econômica.

O diagnóstico implícito nessa política econômica é simples. A inflação e o desequilíbrio externo decorrem das distorções do mercado e do excesso de procura agregada. Nestes termos, além de corrigir as distorções, eliminando todo e qualquer controle de preços, procura-se reduzir a procura agregada e provocar uma recessão na economia.

A redução das despesas do Estado, a redução da quantidade de moeda e a elevação da taxa de juros (que tecnicamente levaria à redução dos investimentos) terão como consequência reduzir a procura agregada e provocar a recessão, ou seja, desemprego e falência. Em consequência, a taxa de inflação cairia, já que a inflação é considerada, por definição, como sendo causada por excesso de procura.

Por outro lado, a redução da procura interna teria dois efeitos equilibradores sobre as contas externas. De um lado, a queda do consumo e do investimento faria com que sobrassem mais mercadorias para serem exportadas. De outro lado, essa mesma queda implicaria uma menor procura de bens importados. Aumentadas as exportações e reduzidas as importações, a balança comercial se tornaria superavitária e o balanço de pagamentos se equilibraria.

No Brasil, tentou-se aplicar a política econômica ortodoxa em diversas ocasiões. Seus efeitos mais danosos sobre a economia brasileira ocorreram nas seguintes ocasiões: (1) em 1961, no Governo Jânio Quadros, quando uma violenta desvalorização cambial desequilibrou todas as finanças do Estado já comprometidas com as grandes obras públicas do Governo Kubitscheck; (2) entre 1964 e 1966, quando se provocou recessão e principalmente um violento arrocho salarial; (3) entre 1974 e 1979, quando se tentou, felizmente sem sucesso, provocar uma recessão; e (4) a partir do final de 1980, quan-

do novamente se iniciava uma política econômica ortodoxa de liberação de preços, de elevação da taxa de juros e de rígido controle monetário, provocando, em 1981, a mais grave recessão da história do país.

O certo, entretanto, é que jamais os economistas ortodoxos lograram aplicar plenamente uma política econômica ortodoxa a não ser no Governo Pinochet, no Chile. Provavelmente, porque uma política econômica ortodoxa em países subdesenvolvidos requer não apenas um regime ditatorial (o que não deixa de ser uma curiosa contradição), mas também um total domínio do capital mercantil, exportador e bancário. No Brasil, tivemos a ditadura entre 1964 e 1979, mas o capital mercantil exportador já estava decadente e o capital bancário não logrou sobrepor-se ao capital industrial.

Em países desenvolvidos, a política econômica ortodoxa pode também contar com o apoio do capital industrial quando a inflação é claramente de procura, no auge do ciclo econômico. Nesse momento, a proximidade do pleno emprego, ou, em outras palavras, o esgotamento do exército industrial de reserva, implica uma procura de trabalhadores maior do que a oferta, e, portanto, a elevação dos salários e a redução dos lucros. Para evitar não apenas a inflação de procura, mas também esse estrangulamento dos lucros, o capital industrial apóia a política econômica ortodoxa. O capital bancário e os rentistas, que vivem de juros, estão sempre a favor da política econômica ortodoxa, que só os favorece. O apoio do capital industrial ocorre quando a escolha está entre ter seus lucros reduzidos pelos maiores salários ou ter seus lucros reduzidos pela recessão juntamente com os salários. Em ambos os casos, cai a taxa de lucros, mas no primeiro caso devido a um aumento de salários que depois será difícil reduzir. Entre os dois males, o capital industrial escolhe o menor: opta pela recessão.

Em uma economia como a brasileira, em que existe, além do desemprego aberto, um amplo contingente de subempregados ou desempregados disfarçados, mesmo no auge do ciclo, as pressões por aumentos salariais são muito reduzidas. Por isso, o capital industrial é sempre contrário à política econômica ortodoxa. E é também por isso que, em economias como a brasileira, em que o capital industrial suplantou claramente o capital mercantil e não foi submetido ao capital bancário na forma de capital financeiro (“capital financeiro” é o processo de fusão do capital bancário com o industrial, sob o comando do primeiro, que ocorreu na Alemanha e no Japão), as tentativas de aplicação de política econômica ortodoxa não se efetivam completamente.

A partir dos anos 70, as políticas ortodoxas ganharam espaço nos países desenvolvidos, na medida em que as políticas econômicas keynesianas deixavam de funcionar e o consenso keynesiano dos anos 50 e 60 entrava em co-

lapso. Isto ocorreu porque a política keynesiana pressupunha não uma crise de Estado, mas crise de mercado. O que havia era insuficiência de demanda, não crise fiscal. Quando esta se torna dominante, especialmente em função de políticas populistas, não há outra alternativa senão voltar à ortodoxia, ao arroz com feijão do ajuste fiscal e da política monetária rígida.

Na verdade, as políticas econômicas ortodoxas ou heterodoxas, competentes ou populistas. Em alguns momentos, como aconteceu entre os anos 30 e os 60 com as políticas keynesianas para resolver o problema de insuficiência crônica de demanda em um ambiente de equilíbrio fiscal, ou como ocorreu no Brasil nos anos 80 e 90 com a inflação inercial, a solução mais competente é heterodoxa. Outras vezes, é preciso ser simplesmente ortodoxo. Em nenhum caso se justificam as políticas populistas.¹

No Brasil, em 1981, uma política econômica ortodoxa “levada até o fim” logrou, às custas de enorme desemprego e redução absoluta da produção industrial, reduzir a taxa de inflação e obter um saldo na balança comercial. A taxa de inflação caiu porque, conforme demonstrou Yoshiaki Nakano (1982), os setores competitivos da economia, inclusive naturalmente a agricultura, baixaram suas margens mais fortemente do que os setores oligopolistas aumentaram as suas. Dessa forma, além do custo em termos de desemprego e queda na produção, tivemos um favorecimento dos setores monopolistas. Conforme veremos na última parte deste livro, durante os anos 80 e no início dos anos 90, as tentativas ortodoxas de controlar a inflação fracassaram fragorosamente. Duas delas (1983 e 1992) tiveram o apoio do FMI, mas como, ortodoxamente, ignoravam o caráter inercial da inflação, apenas provocaram recessão. O controle da alta inflação brasileira só foi bem sucedido quando foi adotada uma política heterodoxa de neutralização da inércia, com o Plano Real (1994).

NOTA

¹ Sobre o populismo econômico, ver principalmente os notáveis trabalhos de Adolfo Canitrot (1975) e Jeffrey Sachs (1988) no livro por mim organizado, *Populismo econômico* (Bresser Pereira, org., 1991). No Brasil, tivemos vários episódios populistas, destacando-se aquele comandado por Delfim Netto (1979-1980) e o dos dois primeiros anos da Nova República (1985-1986), que culminou com o colapso do Plano Cruzado.

Após um longo período de crescimento, a economia brasileira, durante os anos 80, entrou em um profundo período de crise, caracterizado pela estagnação econômica e por altas taxas de inflação. A renda *per capita*, em 1994, estava no mesmo nível da existente em 1980, enquanto a inflação alcançou níveis elevadíssimos nesses quinze anos. Na verdade, esta foi a pior crise por que passou a economia brasileira desde que o país se tornou independente no início do século XIX, tendo sido muito mais grave que, por exemplo, a crise dos anos 30.

Esta crise ocorreu por etapas. Em um primeiro momento — entre 1981 e 1983 —, a diminuição no ritmo de crescimento foi atribuída ao esforço de ajustamento imposto pela crise da dívida. Numa segunda etapa — 1984 a 1986 —, a balança comercial foi reequilibrada graças à desvalorização cambial, as taxas de crescimento voltaram, embora baseadas no aumento do consumo, a crise pareceu a muitos ter sido superada. A partir de 1987, porém, com o fracasso do Plano Cruzado e a moratória da dívida externa, a crise voltou a se manifestar. Esse ano e o de 1988 foram anos de ajuste moderado. Em 1989, voltou-se a um crescimento tipicamente populista, que termina, no início de 1990, com um episódio de hiperinflação. Os três primeiros anos da nova década serão anos de profundo ajuste fiscal e de reformas estruturais. A partir de 1994, com a estabilização afinal alcançada através do Plano Real, a economia volta a crescer ao que tudo indica de forma sustentada, terminando afinal a grande crise. O Quadro XVIII apresenta os principais dados reais da economia brasileira no período.

A inflação já vinha se acelerando desde meados da década anterior, mas essa tendência realmente se acentuou a partir do início dos anos 80. No período da grande crise, a inflação, de caráter essencialmente inercial, aumentou por patamares, ameaçando, em determinados momentos, tornar-se explosiva. Na primeira metade dessa década, as maxidesvalorizações ocorridas entre 1982 e 1983 foram os principais fatores responsáveis pela elevação do patamar inflacionário de mais ou menos 100% ao ano para 200% ao ano. Depois do fracasso do Plano Cruzado, em 1986, a inflação passa a ser medida em termos mensais e não anuais. Na segunda metade da década, girou em

torno de 20% ao mês (640% ao ano), interrompida por sucessivos e malogrados planos de estabilização. No final da década, entra em uma rota explosiva culminando em um processo hiperinflacionário ao final de 1989 e começo de 1990, quando a inflação chegou a ultrapassar a marca de 70% ao mês. Depois do fracasso do Plano Collor, em 1990, a inflação volta ao patamar de 20% ao ano até meados de 1993, quando volta a crescer. Nas vésperas do Plano Real, a taxa de inflação mensal estava próxima dos 50%. O Quadro XIX apresenta a dramática evolução anual da inflação brasileira entre 1970 e 1990.

Quadro XVIII: Variáveis Macroeconômicas Internas (%)

Ânos	PIB	Invest./ PIB (preços correntes)	Invest./ PIB (preços constantes)	Inflação (INPC)
1979	7,2	22,0	22,9	70,7
1980	9,1	22,3	22,9	99,7
1981	(3,1)	23,1	21,0	93,5
1982	1,1	21,1	19,5	100,3
1983	(2,8)	16,7	16,9	178,0
1984	5,7	15,7	16,2	209,1
1985	8,4	19,2	16,7	239,0
1986	8,0	19,1	19,0	58,6
1987	2,9	22,3	18,3	396,0
1988	(1,0)	22,8	17,0	994,3
1989	3,3	24,9	16,7	1.863,6
1990	(4,0)	21,7	16,0	1.585,2

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tanto a estagnação quanto a inflação foram os sintomas dramáticos de uma profunda crise que atingiu a economia brasileira. A causa fundamental dessa crise não se deveu ao mal funcionamento do mercado, como ocorreu nos anos 30, mas à crise do Estado: crise fiscal do Estado, crise do modo de intervenção do Estado (o modelo de substituição de importações) e crise da forma burocrática de administrar o Estado. Este deixou de ter as condições necessárias para, de um lado, garantir o poder de compra da moeda doméstica e, de outro, ser o promotor de poupança forçada. Dessa forma, não só perdeu a capacidade de continuar a exercer o papel de principal agente indutor do crescimento da economia brasileira, como se transformou em um obstáculo ao desenvolvimento.

Quadro XIX: Taxa de Inflação Anual

Anos	%	Anos	%
1970	19,3	1980	110,2
1971	19,5	1981	95,1
1972	15,8	1982	99,7
1973	15,5	1983	211,0
1974	34,6	1984	223,8
1975	29,4	1985	235,1
1976	46,2	1986	65,0
1977	38,8	1987	415,8
1978	40,8	1988	1.037,6
1979	77,2	1989	1.782,9
		1990	1.477,0

Fonte: *Conjuntura Econômica*, vários números. Índice Geral de Preços - IGP/FGV.

O desequilíbrio financeiro do setor público teve origem nas políticas de promoção do crescimento adotadas nos anos 70. O II PND — Plano Nacional de Desenvolvimento — foi uma tentativa de concretizar uma última fase do processo de substituição de importações que vinha se desenvolvendo desde os anos 50, suprimindo o país de condições suficientes para tornar-se autônomo em relação à importação de insumos básicos e de máquinas e equipamentos. Para tanto, buscaram-se recursos externos, à época abundantes e baratos. A conjugação desses dois fatores — uma política econômica expansionista visando dotar o país de ampla capacidade produtiva no setor de bens de capital e a elevada liquidez dos mercados financeiros internacionais — explica o acúmulo inicial da dívida externa.¹

Essa estratégia desenvolvimentista poderia ser justificável até 1978. Mas se tornou inconsistente a partir de então, não apenas porque a dívida já era muito alta, mas também porque quatro choques externos forçaram o Brasil a ajustar de forma imediata a sua economia: (1) o segundo choque do petróleo, que elevou o valor das importações; (2) a recessão nos Estados Unidos, que provocou uma redução das exportações brasileiras; (3) o aumento das taxas de juros nominais graças à inflação nos Estados Unidos; e (4) o aumento das taxas de juros reais graças à política monetarista de ajuste adotada pelos Estados Unidos. Os últimos dois choques aumentaram o montante de juros que o Brasil necessitava pagar a seus credores.

A crise da economia brasileira eclode de fato em 1979, quando o Brasil, como todos os países altamente endividados, deveria ter-se empenhado num forte processo de ajustamento. O segundo choque do petróleo, o cho-

que da taxa de juros e a recessão americana eram indicações claras de que esse era o caminho a seguir. A Coréia foi um dos poucos países altamente endividados que se decidiu pelo ajuste naquele momento. O Brasil, como todos os outros países latino-americanos, não o fez. Pelo contrário, engajou-se em um irresponsável programa de retomada do crescimento. Quando, em 1981, deu início ao ajustamento, depois de dois anos de crescimento acelerado, já era muito tarde. A dívida externa quase dobrara em dois anos, tornando-se alta demais para ser paga.

Ao contrário do que aconteceu nos anos 30, quando a crise econômica teve origem no mal funcionamento do mercado, causa fundamental da grande crise dos anos 80 foi uma crise do Estado. Esta crise, que ocorreu com maior intensidade em toda a América Latina e no Leste Europeu, foi na verdade uma crise de caráter universal. Nos países desenvolvidos, manifestou-se pela redução para a metade das taxas de crescimento ocorridas nas duas décadas após a Segunda Guerra Mundial; na América Latina e no Leste Europeu, pela estagnação econômica e pelas altas taxas de inflação. Apenas no Leste e no Sudeste Asiático não ocorreu a crise econômica, essencialmente porque não houve uma crise do Estado.

No Brasil, ela assumiu duas características básicas: uma crise fiscal do Estado e uma crise do modo de intervenção do Estado — o modelo de industrialização substitutivo de importações. Nos dois próximos capítulos, examinaremos essas duas crises.

A crise do modelo de substituição de importações está na base da crise do Estado brasileiro. A industrialização brasileira, desde os anos 30, ocorreu através de uma política deliberada de proteção por parte do Estado contra a concorrência estrangeira, ao mesmo tempo em que o Estado, dada sua capacidade de realizar poupança forçada, investia nos setores estratégicos da economia, como os de energia elétrica, petróleo, aço e comunicações, para os quais havia escassez de capitais privados.

Este modelo de desenvolvimento protecionista e estatizante foi muito bem sucedido nos anos 30, 40 e 50. Entrou em uma primeira crise nos anos 60. Foi artificialmente retomado pelo regime militar nos anos 70, financiado através do endividamento externo, e entrou em colapso definitivo nos anos 80.

O esgotamento do modelo estatista decorre do caráter cíclico da intervenção do Estado na economia; o esgotamento do modelo de substituição de importações, do caráter intrinsecamente transitório desse tipo de estratégia de industrialização.

NOTA

¹ Trabalhos pioneiros sobre a crise financeira e fiscal do Estado foram escritas por Rogério F. Werneck nos anos 80 e depois reunidas em livro (1987). O primeiro trabalho é de 1983. Eu venho analisando a crise fiscal desde 1987 (Bresser Pereira, 1987, 1990). No primeiro, analiso a crise do Estado a partir da mudança no padrão de financiamento dos investimentos. No segundo, formulo a interpretação da crise fiscal do estado como uma alternativa, de um lado, à teoria da dependência, que a Grande Crise dos anos 80 tornara superada, e, de outro, ao “consenso de Washington”, através do qual se expressou a interpretação neoliberal. Completei essa análise em Bresser Pereira (1993 e 1996a). Ver também os trabalhos importantes de Fábio Giambiagi (1991, 1997), Mônica Baer (1993), Lídia Goldenstein (1994) e Otaviano Canuto (1994).

A crise fiscal do Estado apresentou três dimensões: (1) uma dimensão de fluxo (déficit público elevado e a baixa poupança pública); (2) uma dimensão de estoque (alta dívida pública interna e externa); e (3) uma dimensão psicossocial: a falta de crédito do Estado, definida, em termos objetivos, por sua inabilidade em financiar a sua dívida interna a não ser através de títulos de curtíssimo prazo.¹

A dimensão de fluxo da crise fiscal é o mais freqüente objeto de análise. Essa dimensão pode ser medida de duas formas, como é mostrado no Quadro XX: pelo déficit público operacional e pela capacidade de poupança do setor público. A primeira inclui as empresas estatais e corresponde ao aumento dos empréstimos concedidos ao setor público ou da sua necessidade de financiamento como um todo. O déficit público brasileiro era muito elevado no começo dos anos 80. A partir de 1983, ele foi reduzido por meio de drásticos cortes no investimento público e nos gastos sociais. Entretanto, com a adoção de políticas econômicas populistas durante o Governo Sarney, ele aumentou novamente. A partir de 1990, porém, um forte ajuste fiscal coloca finalmente o déficit público sob controle.

Há também um segundo desequilíbrio de fluxo relacionado à incapacidade financeira do Estado de realizar poupança. A poupança pública é um conceito pouco usado pela macroeconomia convencional, embora seja fundamental. Entende-se por poupança pública a diferença entre a receita corrente do Estado e a sua despesa de consumo. É por meio da poupança pública que o Estado financia regularmente seus investimentos. Quando a poupança pública é insuficiente, o Estado se endivida para investir. O aumento da dívida pública corresponde ao déficit público.

A poupança pública não pode ser diretamente comparada com o déficit público porque as contas nacionais brasileiras não incluem as empresas estatais no setor público. Apesar disso, essas duas medidas estão relacionadas. A poupança pública estava por volta de 5% do PIB em meados dos anos 70, reduziu-se para 3,8% em 1979, e daí para 1,2% em 1987. Isso significa que, nos anos 70, o setor público foi capaz de captar poupança forçada e de investi-la. Durante a grande crise, porém, embora o Estado tenha sido forçado a investir porque

ele ainda era responsável por uma boa parte da infra-estrutura produtiva do país, este não poupou. A única forma de financiar o investimento público foi recorrer a empréstimos do setor público, isto é, recorrer ao déficit público.

Quadro XX: Contas do Setor Público (% do PIB)

Ano	Carga Tribut.	Gastos c/ Pessoal	Juros Dív. Int.	Juros Dív. Ext.	Poupança Pública	Déficit Público
1979	24,3	6,98	0,55	0,29	4,21	8,3
1980	24,2	6,24	0,74	0,36	2,70	6,7
1981	24,6	6,60	1,08	0,29	3,13	6,0
1982	26,2	7,32	1,21	1,18	2,01	7,3
1983	24,7	7,09	1,65	1,57	1,45	4,4
1984	21,6	6,28	2,05	1,83	0,54	2,7
1985	22,0	7,34	2,24	1,51	0,00	4,3
1986	24,3	7,63	1,14	1,35	2,80	3,6
1987	22,6	8,07	1,15	1,44	(0,39)	5,5
1988	21,9	8,45	1,58	1,72	(2,59)	4,8
1989	21,9	10,51	1,44	2,03	(5,72)	6,5
1990	27,4	11,34	1,09	2,12	0,79	(1,3)
1991	23,8	9,21	1,10	1,90	(1,15)	0,0
1992	24,8	9,89	2,10	1,40	(4,95)	1,6
1993	24,5	9,60	1,60	1,40	(3,32)	0,5
1994	28,6	8,91	3,30	0,60	(0,76)	(1,0)

Fonte: *Boletim do Banco Central do Brasil*, vários números.

Nota: as primeiras cinco colunas referem-se ao setor público estrito senso, a última inclui as empresas estatais.

Esses dois desequilíbrios de fluxo agravaram o desequilíbrio crescente da variável de estoque: a dívida pública. Nos anos 70, a dívida pública era, em sua maior parte, externa. Desde 1979, contudo, quando os bancos internacionais começaram a restringir a rolagem da dívida externa, e, especialmente, desde 1982, quando eles definitivamente a suspenderam, a dívida interna começou a crescer de forma explosiva. A própria dívida externa pública, entretanto, continuou a crescer, na medida em que o setor privado pagou seus compromissos externos, com moeda doméstica, ao Banco Central, transformando-os em dívida pública. Em 1988, com um PIB de aproximadamente 320 bilhões de dólares, o Brasil possuía uma dívida externa pública de aproximadamente 100 bilhões de dólares (quase 85% de toda a dívida externa), que, somada à dívida de curto prazo do Tesouro, no montante de 41 bilhões de dólares, e a aproximadamente 30 bilhões de dólares de outras dívidas internas, resultava no total de quase 170 bilhões de dólares de dívida pública, correspondentes a mais da metade do PIB.

O nível da dívida externa existente no começo dos anos 80 revelou-se muito elevado para os credores externos quando estes, em 1982, após a moratória mexicana, suspenderam a sua rolagem — isto é, o financiamento dos juros a serem pagos. Nesse ponto, o Brasil já havia atingido o último estágio de um processo de endividamento, que passa por fases consecutivas. Num primeiro momento, quando este se inicia, o país recebe empréstimos para financiar despesas reais (com consumo ou, preferencialmente, com investimentos). Depois os empréstimos servem para financiar despesas adicionais e juros; em um terceiro momento, somente para financiar juros; em quarto lugar, apenas uma parte dos juros a serem pagos sobre empréstimos antigos; finalmente, os empréstimos são definitivamente suspensos.²

A dívida externa se torna alta demais, do ponto de vista do devedor, se, mesmo depois de um processo razoável de ajustamento interno, continua impossível cumprir integralmente com o serviço da dívida. Nesse caso, os juros externos para serem pagos integralmente, (1) têm de ser financiados por meio de empréstimos adicionais, o que leva a um aumento no total da dívida e/ou (2) só poderão ser pagos através de um superávit comercial elevado, o qual implica em uma transferência real de recursos para os países credores, que só pode ser obtido através de desvalorização real da moeda local e de uma política macroeconômica cronicamente recessiva.

Uma terceira situação em que a dívida externa se torna elevada demais é aquela em que ela passa a ser quase inteiramente de responsabilidade do Estado, ao passo que as receitas provenientes das exportações são privadas. Nesse caso, a dívida externa torna-se um dos elementos constitutivos da crise fiscal do Estado. Os juros pagos sobre a dívida externa pública tornam-se uma causa básica do déficit público.

A dívida pública, por sua vez, torna-se alta demais quando não apenas ela representa uma porcentagem elevada do PIB, mas, principalmente, quando está associada à falta de crédito público. Por sua vez, a perda do crédito do Estado, expressa na recusa do setor privado de emprestar ao Estado a não ser a taxas de juros muito altas e a um prazo muito curto, ocorre porque o país passa a incorrer em déficit público primário crônico (déficit excluído o pagamento dos juros). Este processo está associado a uma taxa de juros paga pelo Estado mais alta do que a taxa de crescimento do PIB — o que leva a um crescimento explosivo da dívida pública. Quando os agentes econômicos se apercebem desse fato, passam a desenvolver expectativas sobre a quebra do Estado, e, em conseqüência, deixam de dar crédito ao Estado. A crise fiscal e a inflação são, obviamente, os resultados dessa situação.

O processo de ajustamento à crise fiscal que a economia brasileira foi

obrigada a adotar nos anos 80 apresentou uma característica perversa: em primeiro lugar, porque foi conseguido pela redução das importações, pelo aumento das transferências reais de recursos e pela redução dos investimentos; em segundo lugar, porque foi acompanhado pela estatização da dívida externa, o que agravou o desequilíbrio das contas públicas; em terceiro, porque o aumento dos juros a serem pagos pelo Estado provocou a redução da poupança pública e o aumento do déficit público — uma vez que as despesas correntes e os investimentos públicos têm de ser minimamente mantidos; em quarto lugar, porque as desvalorizações reais da taxa de câmbio, acompanhadas por uma inflação em aceleração, aumentaram ainda mais o déficit público; em quinto lugar, porque, como os bancos estrangeiros decidiram não aumentar sua oferta de novos recursos aos países altamente endividados, o financiamento do déficit público, causado pela necessidade de pagar juros sobre uma dívida externa elevada, teve que ser realizado à custa do aumento do endividamento interno ou da emissão de moeda.

Tanto o desequilíbrio de fluxo quanto o desequilíbrio de estoque eram muito elevados em relação ao PIB. Isto, entretanto, não necessariamente implica em uma crise fiscal. Para tomar um caso extremo, a Bélgica e a Itália têm um déficit público superior a 100% de seu PIB, mas não se pode dizer que o Estado belga ou italiano esteja falido. O máximo que se pode afirmar é que os dois países estão diante de uma crise fiscal potencialmente séria. Por que então, no caso do Brasil, o setor público estava insolvente? Basicamente porque, enquanto naqueles dois países o Estado ainda tinha crédito, no Brasil, como na maioria dos países latino-americanos, o crédito público desapareceu. A conseqüência mais visível do fato foram as altas taxas de inflação, que, nos casos limite, chegaram à hiperinflação.

Assim, tanto a dívida externa quanto a crise fiscal estavam na raiz da aceleração das taxas inflacionárias durante os anos 80. Com a aceleração da inflação, esta tende a tornar-se cada vez mais rígida para baixo, dado que os agentes econômicos tornam-se cada vez mais conscientes dela. Os fatores mantenedores da inflação — a indexação formal e informal da economia — assumem uma importância crescente, propiciando uma inflação do tipo autônoma ou inercial. Níveis elevados de inflação, por sua vez, conduzem a um déficit público maior, à redução da taxa de investimento e à redução da eficiência do capital acumulado.

Outra conseqüência da crise fiscal foi a imobilização do Estado brasileiro. Uma grave crise fiscal, como a que acometeu o Brasil na década de 80, acabou por conduzir o Estado a um imobilismo que se manifestou, inicialmente, pela sua incapacidade de proteger o valor da moeda doméstica, ou

seja, de conter a inflação, e de continuar a desempenhar um papel ativo no processo de desenvolvimento do país, como ocorria desde os anos 30. Mas, além disso, até mesmo atividades chamadas típicas do Estado, como segurança, educação e saúde, foram duramente atingidas pela crise fiscal, indicando a necessidade de uma completa reestruturação do Estado brasileiro e de uma alteração da forma como ele intervém na economia.

Temos agora todos os elementos para definir a lógica macroeconômica perversa da estagnação num país altamente endividado, em que se desenvolveu uma crise fiscal e onde a inflação alcançou níveis inimagináveis, no limiar da hiperinflação.

Uma dívida externa que se tornou alta demais para ser paga — isto é, incompatível com o crescimento e com a estabilidade de preços — leva a uma transferência de recursos reais (superávit na balança comercial e de serviços não fatores) e à eliminação da poupança externa (déficit na conta corrente), o que tem um efeito direto na redução da taxa de investimento global (público e privado). Essa mesma dívida provoca a redução da poupança pública e, conseqüentemente, a redução do investimento público.

O aumento da dívida externa pública, na medida em que a dívida externa privada é transferida para o Estado, e o aumento da conta de juros pagos pelo Estado provocam uma crise fiscal. Essa crise é agravada no momento em que o déficit público não pode mais ser financiado por empréstimos externos e tem que ser financiado pelo aumento da dívida interna e pela emissão de moeda. O aumento da dívida interna leva a um aumento da taxa de juros interna e, como conseqüência, a um crescimento ainda maior do déficit público. A emissão de moeda valida a taxa de inflação vigente.

As altas taxas de inflação tendem a tornar-se inerciais ou autônomas, o que significa que elas são rígidas para baixo, têm um mecanismo de aceleração endógena, estão sujeitas a choques de demanda e oferta exógenos. Como conseqüência, a inflação tende a ser cada vez maior.

Altas taxas de inflação somadas a uma dívida interna crescente e a prazos de vencimento cada vez menores para essa dívida induzem os agentes econômicos a temer o colapso financeiro do Estado e provocam um aumento da fuga de capitais. A fuga de capitais, que costumava ser pouco expressiva no Brasil, tornou-se substancial no final dos anos 80. Todos esses fatores têm, obviamente, um efeito depressivo sobre a taxa de investimento, já deprimida pela transferência real de recursos, o desaparecimento de poupanças externas e a redução da poupança pública.

Finalmente, os novos investimentos e o estoque de capital existente perderam eficiência, como se pode ver pelo crescimento da relação capital/pro-

duto. A melhor explicação para essa redução de eficiência do capital nos anos 80 é provavelmente a taxa de inflação. Era comum dizer-se que a economia brasileira estava acostumada à inflação e que a indexação neutralizava a maior parte de seus males. Isso, que já não era verdade quando a inflação estava em torno de 40 a 50% ao ano, passa a ser inteiramente falso quando a inflação não é mais medida anualmente, mas sim numa base mensal, com percentuais de 10, 20 ou 30% ao mês. Esse tipo de inflação desorganiza a economia, torna o cálculo econômico cada vez mais difícil, estimula a especulação e induz os agentes econômicos a gastarem a maior parte do seu tempo tentando ganhar, ou pelo menos não perder, com a inflação.

Esse processo de crise acabou culminando, no começo de 1990, com o primeiro e único surto hiperinflacionário vivido pela economia brasileira.

A indexação da economia retardou a hiperinflação, mas não a evitou. A inflação tendia a se acelerar continuamente, mas essa aceleração ocorria por deslocamentos de um nível ou platô para outro superior, e era interrompida pelos congelamentos de preços, isso desde 1986 com o Plano Cruzado. No entanto, após o fracasso do Plano Cruzado, e especialmente do Plano Verão (janeiro de 1989), a inflação acelerou-se muito rapidamente, na medida em que esses planos ajudaram a desorganizar a economia, conforme vimos no capítulo anterior. A confiança no sistema de indexação, que já era muito baixa, extinguiu-se completamente com o Plano Verão, porque a indexação convencional está baseada na inflação passada, e a inflação passada não era mais uma boa indicação para a inflação corrente. Com a falência dos mecanismos de indexação, o sistema de preços perdeu a sua âncora básica. A inflação começou a se acelerar na forma de uma espiral (ver Quadro XIX).

Na medida em que o mercado financeiro perdeu a sua confiança nos títulos do Tesouro, o Governo aumentou sua taxa de juros. O resultado foi um aumento do déficit público e uma perda adicional perversa do crédito em relação aos títulos do Tesouro. Por outro lado, os sucessivos planos alteraram o comportamento dos agentes econômicos em relação à inflação, introduzindo novos fatores desestabilizantes na economia. Os agentes econômicos passaram a se antecipar a possíveis ações governamentais, como congelamentos ou moratória da dívida interna, aumentando preços ou promovendo uma fuga de capitais.

Como a inflação acelerava-se a cada mês, as expectativas de que a inflação continuaria a se acelerar assumiu um caráter auto-realizável. A economia estava próxima da hiperinflação, a qual acabou se materializando no início de 1990.

Concluindo, pode-se dizer que uma crise econômica profunda, como a crise dos anos 80 no Brasil, é um claro sinal de que a antiga estratégia de desenvolvimento econômico se esgotou. A crise fiscal é uma indicação de que o modelo de Estado no Brasil está esgotado.

Essa crise também é um sinal de que, além do modelo de Estado, esgotou-se também o modelo de sociedade no Brasil. A sociedade brasileira é caracterizada por um grau muito elevado de concentração de renda. Enquanto o país se desenvolvia rapidamente, a concentração de renda não se apresentava como um problema maior. Mas, no momento em que cessou o desenvolvimento, tornou-se uma das principais fontes de um conflito social contínuo cada vez mais grave — um conflito que está na base do déficit público e da aceleração da inflação.

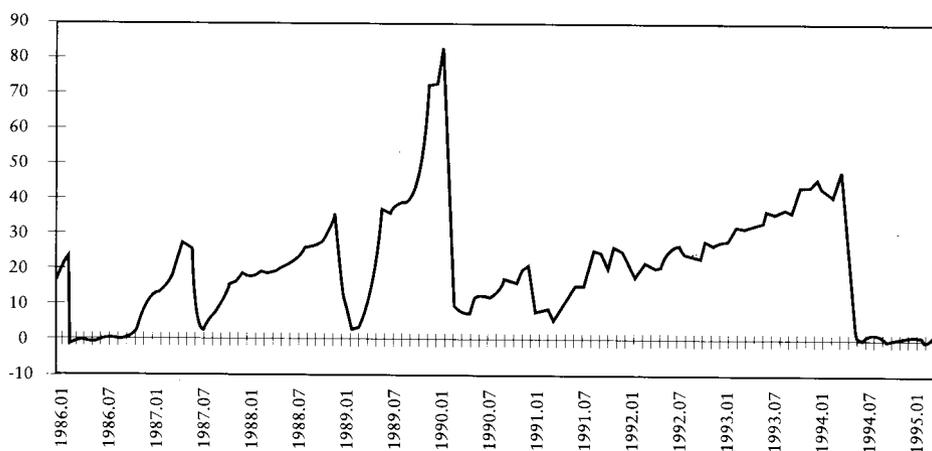
NOTAS

¹ Analisei esta crise como sendo essencialmente uma crise do Estado em uma série de trabalhos, depois reunidos no livro *A crise do Estado* (1992). Meu primeiro trabalho sobre o assunto data de 1987 (“Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil”).

² Nos anos 80 e início dos anos 90, produziu-se uma enorme literatura sobre a dívida externa. Destaco aqui Batista Jr. (1983, 1987, 1988), Arida, org. (1982), Bresser Pereira, org. (1989), Cardoso e Fishlow (1988), Carneiro e Werneck (1990) e Baer (1993). Sobre minha experiência pessoal na negociação da dívida, antecipando o Plano Brady, ver Bresser Pereira (1995).

Entre 1979 e 1994, a inflação foi o sintoma mais agudo da crise enfrentada pela economia brasileira. Essa inflação resistiu a inúmeros planos de estabilização: desde planos ortodoxos, que pretenderam reduzir a inflação por meio do controle estrito da emissão de moeda, até planos heterodoxos, que lançaram mão de mecanismos não convencionais de estabilização, como o congelamento de preços. Nesse período, houve pelo menos doze planos de estabilização fracassados no objetivo de conter a inflação, para, afinal, em 1994, com o Plano Real, conseguir-se o controle da inflação. O Gráfico II exibe a enorme oscilação da inflação entre 1986 e 1994, quando os planos de estabilização mais expressivos foram adotados. A primeira queda, em 1986, foi a do Plano Cruzado; a segunda, em 1987, correspondeu ao Plano Bresser; a terceira, em 1989, ao Plano Real; a quarta, em 1990, ao Plano Collor I; a quinta, em 1991, ao Plano Collor II; finalmente, a sexta, em 1994, correspondeu ao Plano Real. Os demais planos de estabilização não aparecem em termos gráficos porque não lograram reduzir a taxa de inflação. Em certos casos, como foi o do Plano Delfim I e Delfim III, a taxa de inflação, na verdade, dobrou depois do plano.

Gráfico II: Taxa de Inflação Mensal (IGP-DI), janeiro 1986 a junho 1995



Todos os planos de estabilização tentados no Brasil desde que a Grande Crise se desencadeia em 1979 fracassaram ou porque não levaram em conta o componente inercial, que exigia uma solução heterodoxa de neutralização da inércia, ou porque as medidas ortodoxas de ajuste fiscal não foram suficientemente firmes e decididas. Fiz um levantamento desses planos, somando doze planos fracassados antes do Plano Real: cinco foram principalmente heterodoxos, sete principalmente ortodoxos. Alguns desses planos foram planos de emergência, outros foram programas cuidadosamente preparados. Os planos heterodoxos intervinham diretamente nos preços, ou na forma pela qual eles eram indexados, para, assim, neutralizar a inérrica inflacionária; os planos ortodoxos, por sua vez, limitavam-se à adoção de políticas fiscais e monetárias. Alguns usaram estratégias de choque, buscando terminar com a inflação de um golpe, outros optaram pelo gradualismo. Em certos casos, mesmo que a inflação não tenha sido controlada, a situação econômica de modo geral melhorou após o plano de estabilização, enquanto outros só fizeram piorar o estado da economia.

Façamos um resumo desses planos de estabilização adotados ao longo desse período:

1. *Plano Delfim I* (1979). Um programa populista de direita que pretendia ser desenvolvimentista e monetarista ao mesmo tempo. Foi baseado na prefixação da taxa de câmbio, que foi sendo reajustada supondo-se uma inflação declinante. Essa estratégia era, à época, popular entre os membros da escola de Chicago, a Meca dos economistas monetaristas. Os reajustes cada vez menores da taxa de câmbio iriam direcionar as expectativas dos agentes econômicos e levá-los a corrigir seus preços também da mesma forma, ou seja, de forma declinante. Mas, ao contrário do planejado, a inflação subiu de 40% para 100% ao ano, e a dívida externa de US\$ 40 para US\$ 60 bilhões em dois anos.

2. *Plano Delfim II* (1981). Foi um clássico programa de estabilização ortodoxo, acompanhado por uma forte recessão. O PIB caiu 3% em 1981 e a inflação permaneceu em um patamar de 100% ao ano até o final de 1982.

3. *Plano Delfim III* (1983). Um programa ortodoxo monitorado pelo FMI e novamente marcado pela recessão. Dado o caráter inercial da inflação — ignorado por esse plano e pelos dois planos anteriores — e da máxidesvalorização do cruzeiro em fevereiro de 1983, a inflação saltou para 200% ao ano, ou 10% ao mês. No entanto, o principal objetivo desse plano

foi alcançado, obteve-se um equilíbrio no Balanço de Pagamentos, graças principalmente à redução das importações, que propiciou a obtenção de elevados saldos na balança comercial.

4. *Plano Dornelles* (abril-julho, 1985). Um plano baseado no congelamento de preços públicos e de setores oligopolistas, equivalentes a 40% do PIB, combinado com uma política monetária de tipo estritamente monetarista, conduzida pelo Banco Central. Também ignorou o caráter inercial da inflação. Esta reduziu-se de 12% para 7% ao mês, permanecendo nesse nível durante três meses, enquanto foi mantido o congelamento parcial de preços. Quando os preços foram liberados, a inflação, como era de se esperar, retornou a seu nível anterior, recompondo-se assim o equilíbrio dos preços relativos que o congelamento de uma parte dos preços havia alterado.

5. *Plano Cruzado* (março-dezembro, 1986). Um programa de estabilização heterodoxo, baseado no congelamento de preços. O primeiro a basear-se na teoria da inflação inercial. Foi bem formulado e contou com enorme apoio popular, mas se perdeu pela implementação populista, que levou ao excesso de demanda. A inflação baixou de 14% ao mês para praticamente zero, devido ao congelamento de preços. Entretanto, em dezembro, quando não foi mais possível manter o congelamento de preços, a inflação explodiu.

6. *Plano Bresser* (junho-dezembro, 1987). Foi um plano heterodoxo de emergência. Nele não estavam inclusos nem medidas de desindexação da economia, nem uma reforma monetária. Não se usou uma âncora nominal. A taxa de câmbio não foi congelada. Estava baseado em um congelamento temporário de preços e em um ajuste fiscal incompleto. Os preços relativos, inclusive a taxa de câmbio, estavam profundamente desalinhados no momento do plano. Como era esperado, a inflação começou novamente a crescer vagarosamente. O programa deveria ter sido complementado por uma gradual correção dos preços públicos (o que foi feito) e por uma reforma fiscal ao final do ano, que serviriam para preparar um definitivo congelamento de preços a ser decretado no começo de 1988. Em razão da falta de apoio político, o plano não foi complementado. Devido a esse fato, o autor deste livro, responsável pelo plano, demitiu-se do cargo de Ministro da Fazenda ainda em 1987.

7. *Plano Arroz com Feijão* (1988). Outro plano ortodoxo, baseado na adoção de políticas fiscal e monetária restritivas. Além de ineficiente como plano de estabilização, não houve também apoio para levar a cabo o ajuste

fiscal anunciado. A inflação, que era de 14% em dezembro de 1987, elevou-se gradualmente, atingindo 30% ao final do ano.

8. *Plano Verão* (janeiro-junho, 1989). Um programa heterodoxo porque estava baseado no congelamento de preços e na desindexação, mas também e principalmente um programa ortodoxo, monetarista, porque tentou sustentar-se em uma taxa de juros extremamente elevada (16% ao mês em termos reais, no primeiro mês). A decisão de adotar tal taxa de juros acelerou o fracasso do plano, na medida em que indicou que o Governo estava falido. O plano começou a entrar em colapso em junho e transformou uma inflação elevada em uma hiperinflação em dezembro, com uma taxa de inflação superior a 50% ao mês.

9. *Plano Collor I* (março-abril, 1990). Um programa essencialmente ortodoxo, embora com uma aparência heterodoxa porque envolveu um rápido congelamento de preços. De fato, foi um plano ortodoxo, apoiado em violento corte na liquidez financeira do sistema, por meio do bloqueamento de 70% dos ativos financeiros. Ignorou a teoria da inflação inercial e não fez acompanhar o congelamento de preços de uma tablita que neutralizasse o desequilíbrio dos preços relativos derivado do reajuste escalonado característico da inflação inercial. O plano teve êxito em baixar a inflação de 82% em março para 3% em abril. Após essa drástica redução inicial, a inflação deveria ser controlada por uma combinação de políticas fiscal e monetária e de políticas de renda. O abandono formal, em 15 de maio, da política de renda, que deveria ter sido utilizada para controlar a inflação residual, marcou o final de um plano de estabilização incompleto.

10. *Plano Eris* (maio-dezembro, 1990). A segunda fase do *Plano Collor I*, na qual seu caráter monetarista torna-se claro. Na verdade, foi a estratégia mais estritamente monetarista e ortodoxa já adotada no Brasil. Seu objetivo era eliminar a inflação residual deixada pelo Plano Collor I. Os esforços para o ajuste fiscal, para os quais o Presidente Collor continuou fornecendo apoio completo, e que produziram superávits orçamentários em 1990 e 1991, foram complementados por uma âncora monetária: o crescimento para a base monetária no segundo semestre de 1990 foi limitado a 9%. O plano não foi oficialmente adotado pelo FMI, mas, dado o seu caráter ortodoxo, recebeu total apoio de Washington, como eu verifiquei pessoalmente quando visitei essa cidade em julho de 1990. O Plano Eris evidenciou mais uma vez o caráter endógeno da oferta de moeda quando a inflação é alta e

inercial. Apesar da enorme recessão ocasionada pela política monetária restritiva, a inflação gradualmente acelerou-se, aumentando de 6% em maio para 20% em dezembro, quando a oferta de moeda finalmente saiu completamente do controle das autoridades monetárias.

11. *Plano Collor II* (janeiro-abril, 1991). Um congelamento de preços de emergência combinado com uma grande elevação dos preços públicos (um tarifaço). Foi um remendo antes do que plano de estabilização. A inflação aumentou imediatamente, alcançando 7% em abril e 10% em junho.

12. *Plano Marcílio* (maio 1991-outubro 1992). Um programa ineficiente, gradualista, rigorosamente ortodoxo, patrocinado pelo FMI, que analisarei no final deste capítulo.

Afinal, por que o Brasil foi incapaz de estabilizar a economia entre 1979 e 1994? Foi devido à falta de apoio político por parte da sociedade e dos políticos para que se fizesse o ajuste fiscal necessário? Ou teria sido a falta de competência técnica dos economistas brasileiros, que não entenderam e não tomaram as medidas corretas para conter uma inflação crônica do tipo inercial como a brasileira? Cada uma dessas questões corresponde a uma teoria para explicar o fracasso da estabilização. A explicação convencional afirma que os planos de estabilização fracassaram porque as equipes de economistas que se encarregaram dos planos de estabilização não contaram com apoio político suficiente para os programas de estabilização (hipótese política). A explicação alternativa é a de que essas mesmas equipes demonstraram incapacidade em lidar com a inflação inercial (hipótese de ineficiência ou incompetência dos economistas).

Na verdade, essas hipóteses são complementares. Quando o fracasso em estabilizar é recorrente, não se pode afastar a hipótese de incompetência das equipes econômicas, e de que as políticas de estabilização por elas adotadas não foram as mais adequadas para resolver os problemas a que se propunham, ou que forma ineficientes, isto é, os seus custos foram muito elevados. Por outro lado, dada a crise fiscal do Estado, a falta de ajuste fiscal indica que não houve apoio político suficiente para estabilização, que a sociedade demonstra uma certa acomodação em relação à inflação. Em outras palavras, isso indica que a hipótese política também faz sentido.

De fato, em cada um dos planos, essas hipóteses foram mais ou menos relevantes para explicar os seus insucessos. Nos planos de estabilização durante o Governo Sarney (1985-1989), houve uma clara falta de apoio político

co. O mesmo não ocorreu nos planos do período militar (1979-1994) e nos planos do Governo Collor (1990-1992), quando não faltou vontade e apoio político para a estabilização. Nesse último caso, prevalece a hipótese de ineficiência da equipe econômica.

O maior exemplo de insucesso por ineficiência da política adotada foi o *Plano Marcílio* (1991-92). O plano contava com um amplo apoio interno e com sustentação oficial do FMI. A equipe econômica foi composta por alguns dos mais destacados economistas brasileiros, todos com formação nas melhores universidades dos Estados Unidos. O Plano caracterizou-se pela ortodoxia. Era um plano que adotava o gradualismo como estratégia de estabilização, ignorava o caráter inercial da inflação brasileira, e utilizava o ajuste fiscal, a elevação da taxa de juros e a decorrente recessão interna como os principais instrumentos de sua política de estabilização. As taxas de juros reais acenderam ao patamar de 40% ao ano em termos reais, em 1992, mantendo a economia em permanente recessão. Isso fez com que, perversamente, houvesse um aumento do déficit público. O orçamento, que havia sido superavitário em 1990 e 1991, tornou-se novamente deficitário em 1992, embora a disciplina fiscal tenha sido mantida. O ressurgimento do déficit deveu-se aos elevados juros pagos pelo Estado pela dívida pública. Mas, apesar de todo o apoio, os resultados do Plano Marcílio foram bastante nulos. Durante a sua vigência, a inflação acelerou-se até novembro de 1991, quando atingiu 25% ao mês. Desse mês até abril, a taxa de inflação declinou moderadamente, chegando a 18% em abril. Entre maio e agosto, entretanto, estabilizou-se em cerca de 22%. Em outubro, quando Marcílio Marques Moreira deixou o ministério, a inflação estava de volta aos 25% ao mês.¹

NOTA

¹ Sobre o fracasso dos planos de estabilização, ver Bresser Pereira (1996a). Ver também Lopes (1989).

Capítulo 30

AS REFORMAS ESTRUTURAIS

Crise é sinal de que é necessário mudar. O Brasil não passou pela mais grave crise econômica de sua história (1979-1994) sem ter sofrido grandes transformações. Durante o período da crise, principalmente após 1987, quando começou a se verificar que a crise estava relacionada com uma grave crise fiscal do Estado, uma série de reformas estruturais passaram a ser realizadas.

As reformas econômicas, como a privatização, a abertura comercial, o ajuste fiscal, implicaram em uma verdadeira embora incompleta reforma do Estado. Foram orientadas para o mercado na medida em que tenderam a valorizar o sistema de preços como instrumento de coordenação e de alocação de recursos da economia. Foram reformas do Estado na medida em que recuperavam suas finanças e mudavam sua forma de intervenção.

Estas reformas foram, de um lado, conseqüência da crise do Estado — ou seja, da crise fiscal, da crise do modelo de substituição de importações, e da crise da forma burocrática de administrar o Estado. De outro, foram o resultado das grandes alterações no campo social, político e ideológico que ocorreram simultânea e correlacionadamente. As transformações sociais estiveram relacionadas com um enorme aumento da classe média e do universo de pessoas que conseguiram completar um curso de nível superior. As mudanças ideológicas e políticas foram marcadas pela crise do populismo e do nacional-desenvolvimentismo, ou seja, de uma concepção segundo a qual o desenvolvimento econômico deveria voltar-se primordialmente para o mercado interno, basear-se no aumento da demanda agregada por meio de aumento dos salários (keynesianismo bastardo), e ser conduzido pelo Estado, por meio de investimentos diretos e subsídios que não levavam em consideração o déficit público, visto também como uma forma de estimular a demanda (novamente keynesianismo bastardo). Em seu lugar, surgiu com força o neoliberalismo — o liberalismo econômico radical — defendendo a total retirada do Estado da área econômica e social. Finalmente, uma mudança econômica fundamental foi a globalização da economia, ou seja, o aumento brutal da competição internacional devido à redução dos custos dos transportes e das comunicações. A globalização reduziu os monopólios internos e limitou a capacidade dos estados nacionais de promover políticas econômicas e sociais.

As reformas ocorreram principalmente entre 1987 e 1992. Não foram, entretanto, inicialmente percebidas, porque a alta inflação cegava a todos. De fato, é difícil para quem não compreende a lógica da inflação inercial admitir que um substancial ajuste fiscal e as reformas estruturais pudessem ter sido realizadas enquanto a inflação permanecia inercialmente elevada. Era especialmente difícil entender como o Governo havia transformado o déficit em superávit fiscal, e mesmo assim a inflação continuava altíssima. Nesse momento, ignoravam que a característica fundamental da inflação inercial é ser autônoma da demanda e tornam a oferta da moeda endógena. Os preços aumentam inercialmente devido ao caráter defasado desse aumento, ou seja, devido ao caráter formal e informalmente indexado de todos os preços.

Por outro lado, o fato de essas reformas orientadas para o mercado terem sido também orientadas para o interesse nacional brasileiro fez com que os ideólogos neoliberais e os agentes econômicos interessados nas reformas afirmassem que elas não estavam ocorrendo ou que não eram profundas o suficiente.

Além de orientadas para o mercado, as reformas foram orientadas para o Brasil porque levaram ativamente em consideração os interesses nacionais e os fundamentos macroeconômicos. Elas não foram, ou não estão sendo, simplesmente reformas preocupadas somente em conquistar a confiança de Washington (do Governo americano e das instituições internacionais) e de Nova York (do sistema financeiro internacional), e construir a “credibilidade” do país. Elas podiam também ter esse objetivo, mas não cometeram o erro (que o México do presidente Salinas cometeu) de assumir que os interesses de Washington correspondem ao interesse nacional do Brasil, ou que os banqueiros e financistas de Nova York fossem os depositários da racionalidade econômica universal.

Há três tipos de reformas econômicas, que são também reformas do Estado, em andamento atualmente no Brasil: (1) reformas diretamente relacionadas à estabilização econômica, entre as quais o ajuste fiscal é a mais importante; (2) reformas estruturais da economia, orientadas para o mercado, entre as quais as mais importantes são a liberalização comercial e a privatização; e, finalmente, (3) a reforma do aparelho do Estado ou da administração pública.

Vejamos cada uma delas:

Ajuste fiscal. Na segunda metade dos anos 80, após o colapso do Plano Cruzado, o déficit público, que anteriormente costumava ser visto como algo “bom”, passou a ser combatido por amplos setores da sociedade brasileira.

Consolidou-se a idéia de que a existência de um déficit crônico e elevado era prejudicial à economia pois era um reflexo da grave crise fiscal que atingia o Estado brasileiro. E que essa crise fiscal era, por sua vez, responsável pelos altos níveis de inflação e pela estagnação econômica. Abandonou-se, portanto, a crença em um tipo de keynesianismo ingênuo ou bastardo muito praticado na América Latina segundo o qual o déficit público traria benefícios à economia via expansão da demanda agregada.

A percepção da gravidade da crise fiscal somente tornou-se clara e amplamente aceita a partir de 1987. Algumas medidas já haviam sido tomadas a partir de 1981 no sentido de controlar o déficit público. Houve um pequeno aumento de impostos e também tomaram-se importantes medidas para tornar mais claras e confiáveis as contas do orçamento fiscal. Esse fato, mais os superávites comerciais alcançados desde 1983, criaram a ilusão de que os problemas fiscais e a própria crise da dívida externa, cuja base era fiscal, estivessem resolvidos e não seriam um empecilho para o sucesso do Plano Cruzado.¹ Quando, em meados de 1986, parte da equipe econômica que elaborou e implantou o Plano Cruzado percebeu a necessidade de novos ajustes fiscais, houve uma resistência política muito grande da sociedade à adoção de medidas que implicavam em novos aumentos de impostos e corte de gastos.

Em 1987, durante a minha permanência no Ministério da Fazenda, procurei alertar a sociedade brasileira sobre a gravidade da crise fiscal. Com isso, buscava criar um clima favorável à adoção das medidas necessárias para o ajuste fiscal, sem o que — tinha plena consciência — não se conseguiria uma estabilização econômica duradoura. Entretanto, não obtive o apoio político para a implantação dessas medidas. Sem condições de levar adiante o ajuste fiscal, renunciei ao cargo de Ministro da Fazenda. Creio, entretanto, que, pelo menos, consegui fazer com que a importância de resolver a crise fiscal do Estado se tornasse mais perceptível à sociedade brasileira. Não obstante, o Governo nada fez para realizar o ajuste. E, assim, o déficit público, em 1989, foi o maior da década atingindo 6,9% do PIB.²

Conforme podemos verificar pelo Quadro XXI, o ajuste fiscal foi afinal compreendido no Governo Collor. Além de haver promovido uma série de cortes nos gastos públicos, o confisco monetário decretado no Plano Collor provocou uma substancial redução no tamanho da dívida pública interna e, conseqüentemente, das despesas com o pagamento de juros. O déficit público foi eliminado em 1990 e 1991. E se manteve reduzido nos três anos seguintes. Seu aumento deveu-se antes ao aumento dos juros reais pagos pelo Estado do que por aumento de gastos. No entanto, muito ainda é necessário fazer para conseguir-se um ajuste fiscal duradouro. Durante o Governo

Itamar Franco, as despesas do estado, principalmente com pessoal, voltam a subir. Em 1995, havia sinais de um substancial aumento do déficit, principalmente dos estados e municípios. A partir desse ano, o Governo Fernando Henrique Cardoso retoma o ajuste fiscal, que de 5% do PIB nesse ano cai para 3% em 1997.

Quadro XXI: Déficit Público (Necessidades de Financiamento do Setor Público como % do PIB)

	União	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Total
1985	1,10	1,00	2,30	2,40
1986	1,33	0,90	1,39	3,62
1897	3,18	1,60	0,87	5,65
1988	3,45	0,40	0,97	4,82
1989	3,93	0,56	2,36	6,85
1990	-2,33	0,39	0,61	-1,33
1991	-0,11	-0,64	0,78	0,03
1992	0,80	0,80	0,60	2,20
1993	0,00	-0,20	0,00	-0,20
1994	-1,50	0,60	-0,30	-1,30
1995*	0,40	2,60	0,50	3,50

Deflator: IGP-DI. Valores corrigidos mensalmente. Valores negativos correspondem a superávit.

* Projeção.

Fonte: Banco Central.

Abertura Comercial. A abertura comercial foi a reforma estrutural mais importante ocorrida na economia brasileira. Esta reforma já deveria ter ocorrido há muito tempo, desde os anos 60, quando a estratégia de substituição de importações demonstrou estar esgotada. No entanto, somente 20 anos mais tarde, ela começou a ser pensada e planejada seriamente, e só nos início dos anos 90 seria efetivamente posta em prática.

Em 1987, a CPA (Comissão de Política Aduaneira) iniciou os estudos para liberalizar o comércio internacional. Pouco depois, outro grupo de economistas estatais propuseram no BNDES que o Brasil se engajasse em um programa de “integração produtiva” internacional. O projeto da CPA, que aparece delineado no Plano de Controle Macroeconômico de 1987, previa a eliminação de todas as quotas e controles administrativos às importações, substituindo-os por um sistema tarifário. Para isso, era necessário, primeiro, revisar totalmente o sistema tarifário, que apresentava profundas distorções após vários anos de má utilização. Nesse primeiro estágio, entretanto, o ní-

vel de proteção tarifária deveria permanecer elevado. Apenas em um segundo estágio as tarifas deveriam ser gradualmente reduzidas.

Como Ministro da Fazenda, dei total apoio ao projeto que era liderado pelo economista José Tavares de Araújo e pelo Secretário de Política Econômica Yoshiaki Nakano. Nesse sentido, o Governo começou a negociar com o Banco Mundial um empréstimo de um bilhão de dólares para financiar as mudanças estruturais necessárias à liberalização comercial. Em dezembro de 1987, quando deixei o Governo, a revisão do sistema tarifário estava completa. Ela seria implementada poucos meses depois.

Entretanto, o processo efetivo de liberalização comercial ocorreu apenas após a eleição de Collor. Todas as barreiras administrativas à importação foram eliminadas e foi anunciado um programa de redução progressiva de tarifas ao longo de quatro anos. Nos quatro anos subseqüentes, o plano foi implementado, transformando o Brasil em uma economia muito mais aberta do que era. Como se pode ver pelo Quadro XXII, a proteção média caiu de 32,2% em 1990 para 14% em 1994, e praticamente todas as quotas e controles administrativos sobre as importações foram eliminados.

Quadro XXII: Tarifas de Importação

	1990	1991	1992	1993	1994
Maior tarifa	105,0	85,0	65,0	55,0	35,0
Tarifa média	32,2	25,3	20,8	16,5	14,0

Em 1995, no entanto, devido aos freqüentes saldos negativos da balança comercial e às evidências de *dumping* e concorrência desleal por parte de produtores localizados em países do Leste Asiático, principalmente na China, o Governo elevou as tarifas de importação de alguns produtos, como calçados, tecidos e automóveis, para até 35%. Apesar dessas medidas, não se pode dizer que houve uma reversão do processo de abertura da economia. Foram medidas que afetaram poucos setores e, de acordo com o anunciado pelo Governo, são transitórias. Além disso, especificamente em relação à indústria automobilística, ela é uma indústria estratégica, com muitos encadeamentos para frente e para trás, o que justifica um tratamento especial.

O importante dessa reforma é que ela seguiu o princípio do interesse nacional. Há uma velha interpretação nacionalista segundo a qual a abertura comercial é um resultado das pressões dos países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos exercidas diretamente por meio de instituições como o Banco Mun-

dial. Essa visão não faz sentido. As condições impostas pelo Banco Mundial para realizar empréstimos ao país e as pressões do GATT não tiveram um papel importante nesse caso. Apenas as retaliações unilaterais foram relevantes, mas direcionavam-se especificamente contra reserva de mercado radical na indústria de informática. Mesmo nesse caso, a oposição interna à reserva na área de informática foi o principal responsável por sua revogação. Outra visão sugere que a hegemonia ideológica dos países desenvolvidos foi o fator determinante para a abertura. Não há dúvidas a esse respeito. A cultura brasileira, sendo o Brasil um país periférico e não desenvolvido, sofre uma enorme influência ideológica por parte dos centros econômicos e culturais desenvolvidos. Mas essa influência é apenas uma parte do jogo que explica a abertura comercial no Brasil. A decisão de abrir a economia foi essencialmente doméstica.

Quando os economistas governamentais implementaram um vigoroso programa de liberalização comercial, não estávamos visando construir uma credibilidade favorável ao país, mas estávamos reconhecendo que a estratégia de substituição de importações já havia se esgotado há muito tempo, e que a abertura comercial seria a melhor política industrial para o país — uma política que iria compelir as empresas brasileiras (inclusive as multinacionais aqui instaladas, também beneficiárias do mercado fechado) a aumentar a produtividade e a competir com as empresas estrangeiras.³

A abertura comercial foi um grande sucesso. As empresas tiveram que se reestruturar, tiveram que eliminar o excesso de pessoal, abandonaram alguns setores em que atuavam, passaram a atuar em outros setores, voltaram-se às exportações. Entre 1990 e 1994, a produtividade aumentou quase 40%. Cerca de 900 empresas receberam o certificado de qualidade ISO-9000 para seus produtos e processos produtivos. Apenas poucas empresas tiveram problemas reais. Praticamente todas provaram ser capazes de enfrentar a competição internacional.

Privatização. O programa de privatização que havia começado timidamente em meados dos anos 80 ganhou também nova força em 1990. Deu-se prioridade às empresas localizadas nos setores competitivos que estavam sob controle do Estado. A indústria siderúrgica foi a primeira a ser privatizada. No início da década de 90, todas as grandes empresas siderúrgicas foram privatizadas (Siderúrgica Nacional, Cosipa, Usiminas, Tubarão). A privatização da indústria petroquímica está em andamento e as empresas geradoras de energia elétrica e de telecomunicações serão provavelmente as próximas.

O Brasil está se aproximando agora (1995) do momento de privatizar empresas monopolistas estatais, como são as de energia elétrica, de teleco-

municações, distribuidoras de água e de gás canalizado. Nesse caso, ao mesmo tempo em que se faz a privatização, é necessário estabelecer sistemas regulatórios eficientes. Quando o mercado é competitivo, não há dúvidas quanto à superioridade das empresas privadas. No caso de monopólios naturais, entretanto, a regulamentação torna-se um fator fundamental.⁴

A privatização no Brasil tem sido implementada de forma cautelosa e competente. Os resultados são satisfatórios. Entre 1991 e 1994, 32 empresas estatais foram privatizadas. O Tesouro recebeu pela venda dessas empresas 7,9 bilhões de dólares. As duas motivações básicas por trás dos programas eram obter uma maior eficiência operacional para as empresas e ajudar a resolver a crise fiscal do Estado. As primeiras privatizações foram submetidas a algumas críticas por causa da utilização das chamadas “moedas podres”, isto é, de velhos títulos públicos cujos pagamentos não haviam sido honrados pelo Governo brasileiro, como forma de pagamento nos leilões públicos de privatização. Dada a crise fiscal do Estado, esses títulos poderiam ter sido consolidados no longo prazo, permitindo que o Governo recebesse uma maior parcela de dinheiro vivo nas privatizações. Mais recentemente, até porque o estoque de “moedas podres” está se esgotando, o Governo está pressionando os interessados em comprar as empresas estatais para que ofereçam uma parcela de dinheiro vivo nessas transações.

Reforma Administrativa. A reforma do aparelho do Estado ou da administração pública deve ser entendida dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços. Em seu novo papel, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e da infra-estrutura.

As grandes linhas do programa de reforma do Estado em andamento durante o Governo Fernando Henrique Cardoso visam modernizar a administração pública brasileira, fazendo com que ela perca não apenas suas características patrimonialistas e clientelistas, mas também abandone uma visão burocrática rígida, em favor de uma administração pública gerencial.⁵

Partindo-se de uma perspectiva histórica, observa-se que a administração evoluiu através de três modelos básicos: a administração patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial. A administração patrimonialista funciona como uma extensão do poder do so-

berano. Não se diferencia o patrimônio público do Estado do patrimônio privado do soberano e da oligarquia que o rodeia. No momento em que o capitalismo e a democracia tornam-se dominantes, no século XIX, esse tipo de administração do Estado torna-se inaceitável.

A administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Os princípios fundamentais desse tipo de administração são a profissionalização, a impessoalidade, o formalismo e a idéia de carreira. Dada a predominância do patrimonialismo, que busca combater, a administração pública burocrática parte de uma desconfiança fundamental em todos os agentes do Estado. Em consequência, busca-se um controle rígido de todos os processos — processos de admissão de funcionários, de compra, de atendimento dos cidadãos. Dessa forma, a administração pública burocrática se revela efetiva em evitar a corrupção e o nepotismo. Na medida, entretanto, que, no século XX, o Estado cresce de forma extraordinária, passando a responsabilizar-se pela área social (educação, saúde, cultura, previdência) e pela área de infra-estrutura (energia, transportes, comunicações), verifica-se que esse tipo de administração é lenta, cara, ineficiente.

A administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX como resposta, de um lado, ao aumento das funções sociais e econômicas do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A eficiência da administração pública — a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como destinatário — torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A estratégia administrativa por excelência passa a ser a definição dos objetivos e o controle *a posteriori* dos resultados, em vez do controle passo a passo dos processos.

A implantação da administração gerencial no setor público brasileiro envolve três tipos de mudanças: (1) reforma constitucional, particularmente a flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos; (2) mudanças cultural, substituindo-se uma cultura burocrática ainda dominante no país por uma cultura gerencial; e (3) mudanças na gestão: a implementação na prática da administração pública gerencial. Dentro dessa perspectiva, o patrimonialismo continua um inimigo poderoso. Já não existe mais uma cultura patrimonialista no país, na medida em que a confusão entre o patrimônio público e privado é amplamente criticada, mas as práticas fisiológicas e clien-

telistas continuam vivas. No plano de mudança estritamente cultural, entretanto, o objetivo fundamental é superar a cultura burocrática.

No plano da gestão, o objetivo é dar autonomia às agências prestadoras de serviço do Estado, que deverão ter liberdade na administração de seus recursos financeiros e de pessoal. Um orçamento global e a flexibilização da estabilidade são assim essenciais. A administração se realizará por meio de um contrato de gestão que defina com clareza os objetivos ou indicadores de desempenho da agência e permita o controle por resultados.

Distinguem-se dois tipos de serviços do Estados: aqueles que envolvem o emprego do poder de Estado, sendo exclusivos do Estado (fiscalização, polícia, regulamentação), e aqueles que podem ser realizados também pelo setor privado, mas que o Estado promove por estarem envolvidos direitos humanos fundamentais ou economias externas, que não permitem que a atividade seja plenamente recompensada pelo mercado. Este é o caso das escolas, das universidades, dos hospitais, dos centros de pesquisa, dos museus. Neste caso, como não se usa do poder de Estado, não há razão para que a propriedade seja estatal. Entretanto, como o serviço é subsidiado, não deve ser privado, com fins lucrativo. Nesse sentido, propõe-se que a propriedade desse tipo de serviço se torne pública não-estatal: “pública” porque voltada para o interesse público, “não-estatal”, porque a fundação deixa de ser parte direta do aparelho do Estado.

NOTAS

¹ Este equívoco foi cometido por um dos melhores economistas brasileiros, Antônio Barros de Castro, que publicou em 1985, com um assistente, *A economia brasileira em marcha forçada*. Sua argumentação era tão convincente que a incorporei na segunda edição, de 1985, deste livro. O erro de Castro foi subestimar a crise fiscal, da qual eu logo em seguida me daria conta.

² Sobre minha experiência no Ministério da Fazenda, em um momento de crise aguda sem precedentes em função do colapso do Plano Cruzado, ver Bresser Pereira (1992 e 1995).

³ Sobre a abertura comercial, ver Canuto (1994b), Moreira e Correia (1997), Nassuno (1998).

⁴ Sobre a privatização no Brasil, ver Pinheiro (1996), Alves (1996) e Paula (1997).

⁵ Sobre a reforma administrativa de caráter gerencial em curso no Governo Fernando Henrique Cardoso, ver Bresser Pereira (1996a, 1996b).

A primeira parte do Governo Fernando Collor, quando foi ministra da economia Zélia Cardoso, foi um período “heróico”, marcado por tentativas radicais mas fracassadas de estabilização, e por profundas reformas econômicas, particularmente um substancial ajuste fiscal, a liberalização comercial, a reestruturação das empresas e o conseqüente aumento da produtividade, e a privatização das grandes empresas siderúrgicas. A segunda parte de seu Governo, com o ministro Marcílio Marques Moreira, foi a volta à ortodoxia e ao gradualismo: com a brutal elevação da taxa de juros, a recessão aprofundou-se, sem que a inflação fosse controlada.

Após as denúncias de corrupção que levaram ao *impeachment* de Collor, Itamar Franco assumiu o Governo no final de 1992. A inflação continuava a parecer invencível. Em menos de um ano, quatro ministros da Fazenda se sucederam. Nenhum deles foi capaz de formular e implementar um plano consistente de combate à inflação. Finalmente, em junho de 1993, quando a inflação já havia superado a marca de 20% ao mês, Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, renasceram as esperanças de estabilização da economia, graças ao amplo apoio político que essa nomeação recebeu e também ao excelente grupo de economistas que se formou em sua equipe.

O primeiro resultado positivo da presença da nova equipe econômica foi o desaparecimento de uma reação violenta e irracional contra a implantação de um choque na economia. Estava claro que a nova equipe econômica iria, em pouco tempo, adotar uma terapia de choque contra a inflação, que provavelmente combinaria medidas ortodoxas e heterodoxas, na medida em que esta não tinha dúvida de que o principal componente da alta e persistente inflação brasileira era inercial.

A explicação convencional, que relaciona a inflação com o déficit público, embora válida em situações normais, provou ser equivocada no caso do Brasil. O déficit público tinha sido zerado em 1990 e 1991, mas a inflação permanecera alta. A outra explicação convencional, que atribui a inflação a um crescimento da oferta de moeda, também provou estar totalmente equivocada. Até mesmo economistas monetaristas, que durante anos haviam sido incapazes de compreender a natureza inercial da inflação brasileira, re-

conheciam agora o caráter passivo ou endógeno da oferta de moeda quando a inflação é alta e inercial.

A tese de que uma inflação alta e inercial deveria ser controlada por meio de um choque e não gradualmente, e que esse choque fosse constituído de uma reforma monetária, antecedido ou acompanhado por um mecanismo que neutralizasse a inércia inflacionária coordenando as expectativas dos agentes econômicos, foi formulada por economistas brasileiros no começo dos anos 80, quando desenvolveram a teoria da inflação inercial (no Rio de Janeiro: André Lara Resende, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Francisco Lopes, Mário Henrique Simonsen, Pêrsio Arida; em São Paulo: Adroaldo Moura da Silva, Yoshiaki Nakano e o autor deste livro).¹ Ficou então claro que, diante de uma inflação alta e inercial, era necessário neutralizar o desequilíbrio dos preços relativos causados pelos aumentos defasados de preços. Para isso, apenas duas estratégias podiam ser efetivas: ou um congelamento de preços acompanhado por tabelas de conversão, ou a adoção de um indexador diário que acompanhasse as variações da taxa de câmbio.

A primeira tentativa de aplicar essas idéias foi o Plano Cruzado, em 1986. Alguns dos economistas, que haviam participado ativamente da formulação da teoria da inflação inercial e do Plano Cruzado, estavam de volta ao Governo (Pêrsio Arida, André Lara Rezende, Edmar Bacha). O Plano Real, que estabilizou os preços a partir de primeiro de julho de 1994, foi idealizado por eles, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso. Como as tentativas de estabilização por meio do congelamento haviam fracassado, a estratégia alternativa de usar um índice-moeda para realizar a conversão para os novos preços equilibrados em termos relativos foi adotada. Era uma estratégia que fora desenvolvida por André e Pêrsio em 1983-1984.²

Estava claro para os economistas neo-estruturalistas que desenvolveram a teoria da inflação inercial que a estabilização desse tipo de inflação alta e persistente deveria contemplar quatro fases: (1) preparação, na qual é essencial a realização do ajuste fiscal; (2) coordenação de expectativas, por meio da correção dos preços relativos de forma a neutralizar a inércia inflacionária; (3) choque, normalmente acompanhado de uma reforma monetária e a adoção de uma âncora nominal (a taxa de câmbio), que reduza dramaticamente a inflação; e (4) consolidação, a realização de ajustes fiscais adicionais e a manutenção de uma política monetária apertada.

As fases 2 e 3 podem ser invertidas dependendo da estratégia adotada. Em algumas tentativas anteriores de estabilização, como o Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão, o choque de preços foi realizado antes da correção dos preços relativos, que foi realizada pelas tabelas de conversão, as

chamadas tablitais. Estratégias seguindo esse modelo foram adotadas com sucesso em Israel (1985) e México (1987). No Brasil, elas fracassaram. Assim, em 1994, a decisão foi adotar uma segunda alternativa mais complexa: depois do ajuste fiscal, primeiro foi neutralizada a inflação inercial pelo mecanismo da URV (Unidade Real de Valor) — um índice-moeda atrelado à variação do dólar, para o qual todos os principais preços da economia foram convertidos entre abril e junho de 1994. Finalmente foi aplicado o choque, ou seja, a reforma monetária realizada em primeiro de julho de 1994, acompanhada de uma âncora cambial. Nesse dia, a inflação foi praticamente zerada.

A idéia extremamente engenhosa embutida no Plano Real foi a da coexistência de duas moedas ao mesmo tempo: a velha moeda, na qual a inflação seria muito alta, e a nova, uma moeda indexada, que existiu durante três meses. Esse sistema dual permitiu que os agentes econômicos convertessem seus contratos, de uma forma voluntária, da velha moeda, em que estava incorporada uma taxa de inflação esperada, para a nova moeda, que, por estar atrelada ao dólar, apresentaria uma inflação muito baixa e pressupunha preços relativos equilibrados. No segundo momento, quando a reforma monetária eliminou a velha moeda, desapareceram as pressões inflacionárias decorrentes do desequilíbrio dos preços relativos derivado do ajuste não sincronizado dos preços. Os preços relativos na nova moeda estavam automaticamente equilibrados, não sendo necessário utilizar as tabelas de conversão para eliminar dos contratos a expectativa de inflação.

No começo dos anos 90, quando a idéia de um novo choque estava desacreditada, André Lara Rezende retomou a idéia da convivência de duas moedas e sugeriu um passo adicional: que a nova moeda, plenamente conversível ao dólar, fosse emitida por um *Currency Board*, ou seja, um órgão autônomo do Governo cuja única função seria cuidar da emissão da nova moeda que seria totalmente lastreada pelas reservas internacionais do país.³ Entretanto, quando a equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso foi composta e começou a trabalhar em um plano de estabilização, essa alternativa foi considerada muito radical. Deu-se preferência à uma proposta mais simples, elaborada principalmente por Pêrsio Arida. Em vez de emitir-se uma segunda moeda, o Governo criaria um “índice-moeda” cujo valor seria corrigido diariamente em relação à moeda antiga refletindo a inflação presente ao mesmo tempo em que estaria atrelado à variação da taxa de câmbio. Não seria uma moeda plena porque não teria poder liberatório, ou seja, os pagamentos continuariam a ser feitos por meio da antiga moeda, o cruzeiro real. Mas, sendo um “índice-moeda”, os contratos, incluindo as venda a prazo e os salários, poderiam ser voluntariamente convertidos para ele, evitando a

necessidade de uma “tablita” no dia da reforma monetária, quando a velha moeda seria extinta.

O Plano Real foi dividido em três fases. Na primeira fase, entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994, um ajuste fiscal provisório, baseado em cortes de gastos públicos e aumento de impostos, assegurou o equilíbrio orçamentário pelo menos para 1994. O Congresso, após alguma oposição inicial, aprovou o ajuste fiscal provisório, que a equipe econômica definiu como um pré-requisito para o lançamento da segunda fase do programa.

Na segunda parte do plano, entre março e junho, houve a neutralização da inércia inflacionária pela utilização da URV, um índice-moeda que refletia diariamente a inflação corrente. Esse índice seguia muito de perto a variação da taxa de câmbio. Ele foi usado para ajustar todos os principais preços da economia: salários, preços públicos e privados, aluguéis, contratos de longo prazo e aplicações financeiras. À medida que os contratos foram convertidos para URV, os preços em URV permaneciam estáveis, enquanto os preços em cruzeiro mudavam todos os dias. Como previsto, o mercado assegurou que a conversão dos preços de cruzeiro real para URV fosse basicamente (não totalmente) realizada segundo o valor real médio dos contratos, e não conforme seus valores nominais de pico.

A terceira fase do plano foi o choque — a reforma monetária acompanhada de uma âncora cambial — que transformou a URV em uma nova moeda, o Real, em substituição ao extinto Cruzeiro Real. A taxa de inflação foi imediatamente reduzida a quase zero, sem qualquer congelamento.

Além da neutralização da inércia por meio do mecanismo da URV, a âncora cambial teve um papel decisivo. Os agentes econômicos esperavam que a nova moeda ficasse atrelada ao dólar em uma relação de um para um. Na verdade, o Real foi imediatamente valorizado em cerca de 15%, representando, assim, uma super âncora cambial. Só nos primeiros meses de 1995 que essa âncora foi afrouxada, iniciando-se o deslizamento da taxa de câmbio nominal à medida da inflação.⁴

Conforme podemos ver pelo Quadro XXIII, 12 meses após a estabilização, a inflação continua sob controle. A taxa mensal de inflação caiu para próximo de zero em julho. Estabilizou-se em torno de 2% nos meses seguintes e mais recentemente tende para 1% ao mês. A taxa de câmbio valorizou-se substancialmente em relação ao período imediatamente anterior à introdução do Real, alcançando em abril uma valorização de 25%. A partir desse mês, entretanto, o processo valorizador foi paralisado e a taxa de câmbio sofreu uma pequena desvalorização, estabilizando-se em um nível ainda valorizado, 20% em relação ao período imediatamente anterior ao plano.

Quadro XXIII: Principais Variáveis Macroeconômicas
Após o Plano Real

	Inflação (IGP-DI)	Taxa de Juros Real ^(a)	Taxa de Câmbio Nominal	Taxa de Câmbio Real ^(b)	S. Balança Comercial (US\$ milhões)
Abril 1994	42,46	2,8		98,50	1.477
Maio	40,95	5,0		100,98	1.430
Junho	46,58	2,8		100,50	1.230
Julho	24,71	1,3	0,933	90,20	1.203
Agosto	3,34	0,8	0,899	84,03	1.522
Setembro	1,55	2,2	0,865	79,42	1.433
Outubro	2,55	1,0	0,846	76,05	644
Novembro	2,47	1,6	0,842	74,99	-492
Dezembro	0,57	3,2	0,850	76,13	-897
Janeiro 1995	1,36	2,0	0,847	75,81	-304
Fevereiro	1,15	2,1	0,841	75,06	-1.095
Março	1,81	2,4	0,889	78,39	-936
Abril	2,30	1,9	0,908	79,18	-467
Maio	0,40	3,8	0,897	79,98	-690
Junho	2,62	1,6	0,914	80,31	-775
Julho	2,24	2,2	0,929	80,21	3

(a) Taxa do OVER-SELIC deflacionado pelo IGP-DI.

(b) Deflacionado pelo IPA-OG, 1992=100. Fonte: *Boletim de Conjuntura*, IEI-UFRJ.

Fonte: *Boletim do Banco Central do Brasil*, julho 1995.

Como a Argentina após o Plano Cavallo, o principal problema enfrentado pelo Plano Real em seu primeiro ano de existência foi a valorização cambial. A excessiva valorização do Real frente ao dólar, juntamente com o aumento explosivo da demanda interna após a estabilização, fez com que a balança comercial se tornasse deficitária em pouco tempo. A fuga de capitais ocorrida no começo de 1995 em consequência da crise mexicana somou-se aos freqüentes déficits comerciais e criou uma expectativa de que as reservas cambiais poderiam se reduzir rapidamente e atingir um nível propício à ocorrência de uma séria crise de balanço de pagamentos, o que seria trágico para a economia do país.

A partir de abril de 1995, foram tomadas uma série de medidas que afastaram o perigo de uma crise cambial iminente. Fixou-se uma mini-banda cambial, periodicamente corrigida pelo Banco Central, de forma a permitir inicialmente uma pequena desvalorização real do Real, e, em seguida, o deslizamento da taxa de câmbio nominal de forma a manter a taxa de câmbio real constante. Restringiu-se a importação de alguns produtos, notadamente a de

automóveis. E, finalmente, mantiveram-se as taxas de juros reais em níveis extremamente elevados, por meio de uma rígida política monetária.

As taxas de juros reais mantidas em torno de 30% ao ano foram o principal fator responsável pelo afastamento do risco de uma crise cambial. Os juros reais muito elevados, muito maiores que os existentes nos países desenvolvidos, por um lado, atraíram capitais externos e, por outro lado, provocaram um forte desaquecimento da economia, reduzindo as importações. O segundo semestre de 1995 foi claramente um semestre recessivo. Com isso, a balança comercial voltou a equilibrar-se. Este fato, mais a retomada dos fluxos financeiros de curto prazo para o país, permitiram que as reservas cambiais brasileiras voltassem a aumentar e atingissem, no final de 1995, o montante recorde de quase 50 bilhões de dólares.

Entretanto, a manutenção de taxas de juros tão elevadas trouxe consequências adversas para a economia. Em primeiro lugar, aumentou o nível de inadimplência de pessoas e de empresas e colocou o país praticamente em recessão; em segundo lugar, elevou os gastos públicos com pagamento de juros, constituindo-se em um importante fator de elevação do déficit público em 1995, que, depois de ter sido quase zerado entre 1990 e 1994, voltou ao nível de 4% do PIB. O outro fator que determinou o ressurgimento do déficit público foi o desequilíbrio financeiro dos estados e municípios, que não souberam administrar com parcimônia o aumento de receita que obtiveram após a Constituição de 1988.

Concluindo, o Plano Real ainda não está totalmente consolidado, mas não há dúvidas de seu enorme sucesso. Foi um sucesso intelectual para seus autores, que foram capazes de desenvolver uma estratégia heterodoxa para controlar a inércia dos preços sem recorrer a um congelamento de preços. Foi um sucesso político para Fernando Henrique Cardoso, cuja eleição para a presidência deveu-se basicamente ao plano. O Plano Real foi uma reforma estritamente direcionada a atender os interesses brasileiros. Ele foi heterodoxo porque adotou a URV, mas foi também ortodoxo porque nunca negligenciou a importância do ajuste fiscal. Desde o choque, o Plano Real é sustentado por uma política monetária extremamente apertada.

É cedo, entretanto, para se afirmar que o Plano Real esteja consolidado. O país goza de grande confiança no exterior. Os empresários locais estão ansiosos por investir. As taxas de juros elevadíssimas compensando uma taxa de câmbio claramente valorizada são, entretanto, o principal obstáculo ao desenvolvimento brasileiro. Esta taxa de câmbio leva ao desequilíbrio comercial no momento em que a economia voltar a crescer. Por isso, é necessário manter a economia recessiva por meio de uma taxa de câmbio incri-

velmente alta. No passado, quando o Brasil tinha uma economia primário-exportadora, o câmbio valorizado acompanhado de tarifas elevadas sobre os produtos importados era uma estratégia de taxar a exportação de produtos primários, já que os governantes não tinham condições políticas para taxar esses produtos diretamente. Por isso, os exportadores de café, principalmente, falavam em “confisco cambial”. Hoje o Brasil é um país exportador de manufaturados. Uma taxa de câmbio valorizada é mortal para a economia brasileira.

Por que, então, não se desvaloriza o câmbio? Basicamente por receio de que a desvalorização provoque um choque inflacionário, que, no limite, poderá neutralizar a desvalorização real. Especialmente quando a economia está superaquecida, como estava no primeiro ano após a introdução do Plano Real, a tentativa de desvalorização real era perigosa. A recessão afinal alcançada no segundo semestre de 1995 não foi aproveitada para se proceder a desvalorização. As autoridades econômicas estão preferindo conviver com uma certa recessão e com altas taxas de juros para não incorrer no risco de uma retomada da inflação. Convém lembrar, porém, que realizar política econômica em países instáveis, que ainda não saíram definitivamente da crise, implica em correr riscos. Riscos que o presidente Fernando Henrique Cardoso teve a coragem de enfrentar quando lançou a URV e em seguida o Real. Riscos que devem ser calculados e medidos, mas que não podem ser evitados, já que a retomada do desenvolvimento é uma prioridade para a sociedade brasileira.

NOTAS

¹ Ver capítulo 22.

² Ver Lara Resende e Arida (1984), Lara Resende (1984), Arida (1983).

³ Ver Lara Resende (1992).

⁴ Sobre o Plano Real, ver Gustavo Franco (1995), Jeffrey Sachs e Álvaro Zini (1995), Gesner de Oliveira (1996), João Paulo Reis Velloso (org.) (1994, 1996), Bresser Pereira (1996a), Batista Jr. (1996).

A abertura comercial esboçada em 1987 e realizada efetivamente entre 1990 e 1994 teve conseqüências extraordinariamente benéficas para a economia brasileira, principalmente na medida em que obrigou a indústria brasileira a aumentar de forma dramática sua produtividade. Esta, que na segunda metade dos anos 80 permaneceu estagnada, aumentou em 50 % na primeira metade dos anos 90, em função, principalmente, do desafio representado pela abertura.

Antecipando-se à abertura, entretanto, um outro fenômeno fundamental ocorria no comércio internacional do Brasil: a integração econômica, a partir de 1986, com a Argentina, que, em 1991, com o Tratado de Assunção, transformou-se no Mercosul. Inicialmente uma zona de livre comércio, o Mercosul, agora também incluindo o Uruguai e o Paraguai, assumiu, a partir de 1994, o caráter de uma união aduaneira, com uma tarifa externa comum. Conforme observou Honório Kume (1996: 157), para se alcançar esse resultado, em um período em que os dois países experimentavam graves desequilíbrios macroeconômicos, foi fundamental a adoção de um esquema de desgravação linear e automática das tarifas aduaneiras entre os quatro países.¹

O êxito deste empreendimento de integração regional foi extraordinário. As exportações brasileiras para o Mercosul, que em 1990 limitavam-se a US\$ 1,3 bilhão, subiram para US\$ 5,9 bilhões em 1994. O comércio intra-Mercosul, que era de US 7,8 bilhões em 1990 passou para US\$ 22,0 bilhões em 1994. Os empresários brasileiros e argentinos, que inicialmente viam a integração de forma desconfiada, passaram a apoiá-la entusiasticamente. E o Brasil, a partir desse sucesso, passou a planejar a formação de uma zona de livre comércio da América do Sul, ao mesmo tempo que resistia às pressões crescentes dos Estados Unidos de se integrar em uma zona de livre comércio americana.

A idéia de uma integração econômica das Américas foi lançada pelo Presidente Bush ainda em 1990. Esta idéia, que foi recebida com descrença por muitos analistas no Brasil, foi aos poucos ganhando corpo, à medida que o novo governo democrata do Presidente Clinton a adotou. Em 1994, em Miami, foi assinado um tratado prevendo a instalação da ALCA — Área de

Livre Comércio Americana — a partir de 2006. Os europeus, por sua vez, diante do êxito do Mercosul, tomaram uma série de iniciativas de aproximação, embora ficasse claro que não estão dispostos a abrir suas economia na área que nos interessa mais: a agricultura.

A resposta do Brasil a essas propostas, embora tenha assinado o Acordo de Miami, tem sido de resistência. O argumento oficial é de que primeiro devemos fortalecer o Mercosul e depois pensar em uma integração regional maior. Mais explicitamente o governo brasileiro afirma que a indústria brasileira não está ainda preparada para uma abertura completa com em relação a um país muito mais desenvolvido como são os Estados Unidos.

É difícil avaliar o acerto ou equívoco desta posição do Brasil. Na segunda metade dos anos 80 era comum a afirmação de que a indústria brasileira não suportaria um processo de abertura comercial. A, abertura, no entanto, ocorreu, e os resultados foram extremamente favoráveis à economia brasileira. Por outro lado, é preciso reconhecer que o comércio e os investimentos internacionais estão se organizando cada vez mais em termos de macro-blocos regionais. Conseqüentemente, tentar integrar-se à ALCA e à União Européia, ou a ambos, é uma condição para o país não ficar excluído. O México, ao se integrar na NAFTA, transformou-se em parceiro preferencial dos Estados Unidos, com prejuízo do Brasil. A integração na ALCA, entretanto, deverá ser realizada nos nossos termos, começando pela eliminação de barreiras não-tarifárias, e só depois caminhando para a redução gradual mas linear das barreiras tarifárias. Isto poderá ser feito ao mesmo tempo em que a integração econômica com a América do Sul, particularmente com o Mercosul, continua sendo prioritária.

Desenvolver uma relação mais próxima com os Estados Unidos e a Europa é uma política defensiva que não tem nenhuma relação com o velho tipo de dependência primário-exportadora. Não é compatível com o velho nacionalismo, que se alimenta de uma atitude anti-estrangeiros, onde é essencial a convicção de que o país não tem condições de negociar com os países desenvolvidos. Parte da suposição de que o Brasil já tem condições para negociar seus interesses com os países desenvolvidos.² O novo nacionalismo fundamenta-se no conceito de “interesse nacional”, que terá de ser protegido e negociado caso a caso. Todos os países são nacionalistas no sentido de que defendem seu interesse nacional, mas o novo nacionalismo é muito diferente do velho nacionalismo, que partia da suposição que os países latino-americanos são fracos e indefesos, cercados por poderes imperialistas. Por lhes faltar capacidade para negociar seus interesses não tinham alternativa senão se encostar-se em seu canto, proteger-se, e assim impedir a influência estrangeira.

Isto já não é mais verdade para o Brasil, que tem perfeitas condições de negociar com os Estados Unidos.

É preciso observar, entretanto, que, apesar do interesse do governo americano em uma zona de livre comércio com a América Latina, esta tese está longe de ter alcançado consenso nos Estados Unidos. Os sindicatos de trabalhadores, principalmente, se opõem firmemente a um acordo dessa natureza, repetindo a posição que adotaram em relação à NAFTA. Seu entendimento é o de que os trabalhadores menos qualificados perderão seus empregos e terão seus salários reduzidos dada a concorrência da mão-de-obra mais barata dos países da América Latina. Ora, ainda que essa posição da esquerda nos Estados Unidos possa ser discutida, ela deveria ser considerada pelos opositores da ALCA no Brasil.

Existem duas opções para as relações econômica internacionais do Brasil: a opção multilateral no quadro do Mercosul e a integração em um bloco regional maior a partir do Mercosul. Em princípio a primeira opção, que tem sido sistematicamente defendida pelo Itamaraty, é a mais aconselhável porque reflete o caráter diversificado das exportações brasileiras. A opção multilateral seria decorrência de o Brasil ser um *global trader*. Entretanto, esta opção só seria viável se o restante do mundo também estivesse efetivamente engajado no multilateralismo; se o comércio administrado e a formação de blocos comerciais não fossem características básicas do comércio internacional no capitalismo contemporâneo. A Europa liderou esse movimento de formação de blocos. Os Estados Unidos, o Canadá e o México a seguiram com acordo do NAFTA. Dessa forma, a idéia de que o Brasil seja um *small global trader*, conforme é voz dominante no Ministério das Relações Internacionais do Brasil, pode ser uma boa descrição do que o Brasil representa em termos de comércio internacional, mas não implica necessariamente em uma política que procure perpetuar a posição do Brasil isolado dos grandes blocos. Os blocos comerciais são instituições discriminatórias. Liberalizam o comércio dentro da região, mas também estabelecem preferências entre seus participantes, ao mesmo tempo em que discriminam os intrusos. São frequentemente *trade-diverting* ao invés de *trade-creating*. Justificam-se quando a criação de um bloco tem poucos efeitos *trade-diverting* e, em compensação, constituem-se em um caminho para a liberalização comercial na medida em que impõem essa liberalização no seio do bloco. A participação em blocos comerciais não é o caso de racionalidade econômica pura mas uma questão pragmática de autoproteção.³

NOTAS

¹ Na verdade, o que se alcançou foi uma união aduaneira incompleta, já que diversas exceções ainda foram mantidas. Para a história de como surgiu a idéia da desgravação automática e linear das tarifas, ver o relato de minha experiência no Ministério da Fazenda em 1987 (Bresser Pereira, 1992).

² Sobre o caráter “anti” do nacionalismo, ver Lima Sobrinho (1963). Historiador e jornalista, Barbosa Lima Sobrinho é até hoje, com mais de cem anos, o mais notável representante do nacionalismo no Brasil.

³ Ver Bresser Pereira e Thorstensen (1992) e Thorstensen, Nakano, Faria Lima e Sato (1994).

A economia brasileira, nos últimos cinquenta anos, transformou-se em uma economia subdesenvolvida, porque marcada por grandes desigualdades, mas industrializada e moderna. A burguesia é a classe dominante, mas a classe média tecnoburocrática, presente tanto no setor público quanto no privado, tem uma influência crescente. A ideologia dominante é a do capitalismo competitivo, liberal, mas a sociedade ainda mantém traços autoritários de caráter patrimonialista e corporativista e a economia é monopolista.

É essencial, entretanto, compreender que, apesar desses desequilíbrios e contradições, o Brasil já não é mais um império semicolonial, ou uma simples economia periférica. A economia brasileira é hoje poderosa, tecnologicamente sofisticada, industrialmente integrada. O mercado interno já é enorme.

A sociedade brasileira é um todo complexo e multiforme, que nada tem a ver com o mundo dos senhores e escravos do século passado, ou com a estrutura social baseada em uma elite latifundiária e numa massa de trabalhadores rurais (intermediada por uma pequena classe média tradicional e parasitária) da primeira república. O Brasil não é mais um misto de sociedade capitalista mercantil e sociedade pré-capitalista, na qual a acumulação primitiva (e não a mais-valia) é a forma por excelência de apropriação do excedente, e o patrimonialismo clientelista, a forma de dominação política. Não é mais uma sociedade política intrinsecamente autoritária, compatível com esse tipo de apropriação de excedente, embora conserve fortes traços autoritários.

A burguesia no Brasil, hoje, é uma classe poderosa. A acumulação de capital ocorrida neste país, embora tenha permitido a formação de grandes empresas multinacionais e de um grande aparelho produtivo estatal, garantiu também a formação não apenas de uma grande burguesia monopolista local, industrial e financeira, mas também de uma média e pequena burguesia formada de empresários industriais, agrícolas, comerciais e de serviços, e de um número já considerável, embora ainda sem peso econômico, de rentistas (que vivem de juros e aluguéis).

Esta média e pequena burguesia soma-se à tecnoburocracia, ou seja, aos funcionários e gerentes públicos e privados, para formar uma imensa cama-

da ou “classe” média, extremamente diversificada e contraditória, mas que possui alguns pontos em comum: principalmente padrões culturais e de consumo próximos aos vigentes nos países centrais.

A existência dessa grande camada média, que é remunerada por ordenados muito superiores aos salários recebidos pelos trabalhadores, somada ao fato de que a extração do excedente já é hoje realizada no Brasil adicionalmente por meio do lucro e dos juros resultam em uma grande aliança entre a tecnoburocracia e a burguesia para o exercício da hegemonia política e ideológica.

A imensa acumulação de capital ocorrida neste país nos últimos sessenta anos teve como resultado a consolidação do capitalismo. O Brasil é hoje uma formação social em que o modo especificamente capitalista de produção (baseado na acumulação com progresso técnico e extração de mais-valia relativa) é claramente dominante. A tecnoburocracia é apenas uma classe emergente. O latifúndio mercantil, uma classe em desaparecimento.

Esta economia capitalista monopolista tecnoburocrática está hoje em crise, mas trata-se de uma crise cíclica, que atingiu toda a economia mundial. Como todas as crises, esta também deverá ser superada. Entraremos então em um novo ciclo de acumulação e expansão.

É certo que a crise cíclica atual tem outro componente: o padrão de acumulação que chamamos de modelo de subdesenvolvimento industrializado, baseado na concentração de renda e na produção de bens duráveis de consumo, esgotou-se. A economia terá, portanto, não apenas de superar a crise cíclica, mas também a crise do próprio padrão de acumulação.

Na verdade, os elementos já existentes na economia brasileira permitem-nos prever que, quando sairmos desta crise, estará sendo definido um novo modelo de desenvolvimento que já poderemos chamar de “modelo de subdesenvolvimento industrializado maduro”. Esse novo padrão de acumulação deverá basear-se, de um lado, em uma crescente difusão de bens de consumo duráveis, a partir do crescimento dos salários às mesmas taxas do aumento de produtividade, e, de outro lado, na exportação de produtos manufaturados principalmente trabalho-intensivo, mas tecnologicamente sofisticados, e na exportação de bens agro-industriais onde nossas vantagens comparativas são mais claras.

Entre 1930 e 1960, tivemos o modelo de substituição de importações, a revolução industrial brasileira. Nesse período, as exportações e importações estagnaram-se enquanto a economia se voltava para o mercado interno e industrializava-se aceleradamente ao mesmo tempo que o coeficiente de importações (importações sobre o PIB) declinava dramaticamente. Estava em torno de 20% em 1930 e baixou para cerca de 7% em 1960.

Entre 1966 e 1967 o país vive um período de crise econômica provocada pelo esgotamento do modelo de substituição de importações e pela crise fiscal provocada pelo excesso de gastos na segunda metade dos anos 50. O golpe militar em 1964, que manteria o país sob controle militar por quase vinte anos, foi em grande parte consequência dessa crise.

Depois de um bem sucedido, embora doloroso, processo de ajustamento entre 1964 e 1967, a economia brasileira volta a crescer, durante alguns anos em ritmo de milagre. A partir de 1973, com o primeiro choque do petróleo e a desaceleração da economia mundial, a economia brasileira volta a enfrentar dificuldades. Não obstante, em 1974 lançamos o II Plano Nacional de Desenvolvimento, através do qual se pretendia completar um processo de substituição de importações que, na verdade, já estava esgotado há muito. E iniciamos um processo de crescente endividamento externo. Essa política irresponsável chega ao auge em 1979-1980, quando, apesar do segundo choque do petróleo e da brutal elevação das taxas de juros internacionais, o Brasil decide de forma populista acelerar seu crescimento.

A Grande Crise e o correspondente ajuste começarão em 1981, quando as taxas de inflação começam a sair fora de controle, ao mesmo tempo que a economia entra em recessão. Entretanto, com a democratização do país, novo episódio populista tem lugar no Governo Sarney, entre 1985 e 1986, que culminará com o fracasso do Plano Cruzado e o desencadear de uma profunda crise. Em 1987 tenta-se retomar o ajuste iniciado em 1981, mas as forças populistas são mais fortes. O Brasil democrático vivia um período populista de volta aos anos 50 que o impedia de realizar o ajuste e as reformas estruturais necessárias. A década termina com um episódio hiperinflacionário no início de 1990.

A partir desse ano, no Governo Collor, começa novamente o ajuste fiscal, ao mesmo tempo que as reformas orientadas para o mercado passam a dominar a agenda do país. O Brasil, afinal, admitia a superação do modelo estatista e protecionista de substituição de importações, e passava a definir um novo modelo de desenvolvimento baseado no aumento de capacidade de competição internacional. Privatização e abertura comercial são então as duas principais reformas estruturais que apontam nessa direção.

Entretanto, apesar do enorme ajuste fiscal, a inflação, de caráter inercial, dados os preços formal e informalmente indexados, não cedia. Somente em 1994, graças ao Plano Real, em que a teoria da inflação inercial é aplicada para neutralizar a inércia, o país logra controlar os preços. O ajuste fiscal, por sua vez, que no Governo Itamar Franco, entre 1993 e 1994, fora relaxado, elevando o déficit público de zero a 5% do PIB em 1995, é retomado no

Governo Fernando Henrique Cardoso, ao mesmo tempo que a reforma administrativa e a da previdência são iniciadas, e a privatização, acelerada, graças à eliminação dos dispositivos constitucionais que a impediam.

Enquanto o modelo de substituição de importações, entre 1930 e 1960, financiava a acumulação principalmente por meio da transferência de renda do setor exportador (café em particular) para o industrial, o modelo de subdesenvolvimento industrializado (na verdade, uma extensão artificial do modelo de substituição de importações), especialmente a partir de 1964, vai apoiar-se na transferência de renda dos trabalhadores para os capitalistas e para as camadas médias tecnoburocráticas, por meio da política deliberada de redução dos salários, enquanto a produtividade crescia aceleradamente. Basear-se-á também na energia barata do petróleo e das hidrelétricas, e finalmente no endividamento externo sem limites como estratégia deliberada de crescimento. Os resultados são um rápido crescimento, mas também a crise: primeiro a crise do balanço de pagamentos, e, em seguida, a alta inflação. A crise do modelo de subdesenvolvimento industrializado, no final dos anos 70, levará o país a uma crise, e à busca de um novo padrão de financiamento dos investimentos, que terá agora que ser principalmente privado ao invés de estatal, e que deverá contar com uma participação maior, embora sempre secundária, do capital multinacional.

O Brasil, no final dos anos 90, continua um país subdesenvolvido, mas industrializado e cada vez mais moderno. Mais de 50% de nossas exportações já são de produtos manufaturados, e quase dois terços de produtos industrializados. Definitivamente, já não somos um país primário-exportador.

Para esse grande parque industrial, entretanto, a condição de sobrevivência transformou-se na exportação. O mercado interno certamente continuará a crescer, especialmente por meio da difusão de bens de consumo duráveis para as camadas mais pobres da população, mas a condição para que esse mercado interno cresça e para que a indústria continue a se desenvolver está no aumento concomitante das exportações. Por isso, alguns setores industriais brasileiros deverão cada vez mais ter capacidade de competir em condições de vantagem com os demais países. Nossa grande desvantagem é a incapacidade relativa que ainda temos de gerar tecnologia de ponta. Mas temos algumas vantagens importantes: (1) temos capacidade de absorver tecnologia com grande rapidez graças às empresas e aos engenheiros de que dispomos; (2) temos ainda mão-de-obra barata; e (3) temos recursos naturais, exceto petróleo, abundantes.

Para alguns setores industriais tecnologicamente simples e trabalho-intensivos, nossas vantagens são óbvias. É o caso da indústria têxtil, de con-

fecções e de calçados, por exemplo. Mas são esses setores que geralmente são mais protegidos tarifariamente nos demais países. Além disso, basear a política de exportação do Brasil nessas indústrias apresenta as mesmas limitações de uma política exportadora baseada na agricultura: (1) esses setores valorizam pouco a mão-de-obra nacional, mantendo-nos atrelados à nova divisão internacional do trabalho; e (2) a concorrência dos demais países subdesenvolvidos em estágio inferior de desenvolvimento (inclusive toda a América Latina) dificulta o êxito das nossas exportações.

Por isso, nos quadros do capitalismo industrial maduro (ainda que subdesenvolvido porque desigual), as nossas exportações deverão concentrar-se nas indústrias tecnologicamente sofisticadas, mas trabalho-intensivas. É o caso da indústria de bens de capital, da indústria eletrônica, da indústria aeronáutica, da indústria de construções de barragens e da indústria automobilística. Como esses setores industriais demonstraram, é falsa a correlação direta entre indústrias tecnologicamente sofisticadas (que valorizam nossa mão-de-obra) e tecnologia capital-intensiva. É nesses setores que nossos custos industriais (e, portanto, nossa eficiência) deverão ser fortemente competitivos.

Depois da Grande Crise dos anos 80, que foi essencialmente uma crise fiscal, as possibilidades de uma política industrial efetiva foram reduzidas. Mas ainda estão presentes na economia brasileira, principalmente quando se trata de estabelecer um sistema de financiamento a longo prazo para a acumulação. Este sistema está afinal sendo implantado pelo BNDES na segunda metade dos anos 90. É o que Ignácio Rangel vinha dizendo há muito tempo.

A nova política financeira terá de passar, de um lado, por um razoável reequilíbrio das finanças do Estado, de forma que ele deixe de competir com as indústrias pelos recursos dos capitalistas rentistas; de outro lado, pela criação de novos mecanismos de poupança forçada administrados via bancos de desenvolvimento do Estado; e, de outro lado ainda, por novos mecanismos de captação de recursos pelo setor privado, provavelmente na linha das debêntures que estão recentemente tendo grande expansão.

O importante a assinalar é que a via da competição em pé de relativa igualdade com as demais grandes potências industriais, além de ser o único caminho que resta hoje para o Brasil, é um caminho viável, cujas pré-condições já estão presentes na economia brasileira. No modelo de substituição de importações, aproveitamos a reserva de mercado representada pela própria possibilidade de substituir importações. Nossa prioridade não era então reduzir os custos industriais, mas ocupar o mercado, instalar a indústria. Na primeira fase do modelo de subdesenvolvimento industrializado, a situação já começava a modificar-se à medida que cresciam nossas exportações indus-

triais, mas ainda foi possível aumentar o mercado para os bens industriais, principalmente duráveis de consumo via criação do crédito direto ao consumidor e concentração de renda das camadas médias para cima.

Hoje essas oportunidades de transferência de renda para a indústria estão esgotadas. Nossa industrialização deverá continuar, mas via exportação de manufaturados tecnologicamente de ponta, e via aumento da exportação de produtos agro-industriais. O crescimento do mercado interno ocorrerá à medida que cresça a renda. Estaremos então no modelo de subdesenvolvimento industrializado maduro, talvez a última etapa de nossa história enquanto economia subdesenvolvida.

A transição do Brasil do subdesenvolvimento para o desenvolvimento está em curso. Vem ocorrendo em meio a crises. De forma desigual. Com superposição permanente de fases. Não completamos a revolução industrial mecânica, para entrar na elétrica, e não completamos a elétrica para entrarmos plenamente, como hoje estamos, na revolução eletrônica. Da mesma forma, não logramos implantar um sistema social-democrático de proteção social, do tipo que os europeus lograram construir, já que ao invés do Estado do Bem-Estar, instalamos no Brasil um Estado Desenvolvimentista. Quando este entrou em crise, a partir do início dos anos 80, entramos em uma grande crise econômica. Nos anos 90, entretanto, quando essa crise começa ser superada, vai-se definindo um novo modelo de Estado, que estamos chamando de Estado Social-Liberal. Social porque, ao contrário do que pretendem os grupos neoliberais (liberais radicais), o Estado continuará e aprofundará seu trabalho nas áreas da educação, da saúde e da proteção social; liberal, porque o fará ao mesmo tempo que dará mais espaço para o mercado, seja na produção de bens e serviços pelas empresas privadas, seja na produção de serviços sociais essenciais a serem cada vez mais executados por organizações públicas não-estatais, sem fins lucrativos, financiadas pelo Estado, mas competitivas entre si.

Está cada vez mais claro que os conceitos históricos de esquerda e de direita mudaram. Que, com a crise definitiva do estatismo soviético, a única alternativa concreta para o Brasil é a do capitalismo. Capitalismo que poderá ser mais ou menos desenvolvido, menos ou mais equilibrado, dependendo da capacidade que o país tenha de reformar e reconstruir seu Estado, e criar condições adequadas para o investimento das empresas privadas. Isto não significa, entretanto, que o socialismo não possa continuar a ser uma utopia possível. Para isto é necessário, em primeiro lugar, ter claro que socialismo não se confunde com estatismo, nem é incompatível com liberalismo. O liberalismo representou um grande avanço para a humanidade, na

medida que logrou afirmar os direitos civis à liberdade e à propriedade. O socialismo, por sua vez, teve um papel decisivo quando afirmou os direitos sociais. Os direitos civis, entretanto, foram inicialmente, garantidos apenas para a classe média e a classe alta. Sua extensão aos pobres, ao mesmo tempo que se lhes garante os direitos sociais, é algo que está ocorrendo neste final de século, em um ritmo mais lento do que seria desejável. Na medida, entretanto, em que a democracia se consolida no Brasil, a tendência será a uma maior afirmação dos direitos sociais. Dessa forma estaremos caminhando, ainda que com muitas dificuldades e desafios, para o socialismo democrático do futuro.

OBRAS CITADAS

- ABREU, Marcelo de Paiva, org. (1990) *Ordem e progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- ALMEIDA, Rômulo (1985) *Nordeste: desenvolvimento social e industrialização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ALVES DOS SANTOS, Antônio Carlos (1996) *A economia política da privatização*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Tese de Doutorado, setembro 1996.
- ANDRADE, Manuel Correia de (1963) *A terra e o homem do Nordeste*. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1980, 4ª edição. Primeira edição, 1963.
- ARAÚJO, José Tavares (1992) “Mudança tecnológica e competitividade das exportações brasileiras de manufaturados”. Rio de Janeiro, UFRJ, Instituto de Economia Industrial.
- ARIDA, Pérsio (1983) “Neutralizar a inflação, uma idéia promissora”. *Economia e Perspectiva* (Conselho Regional de Economia de São Paulo), setembro 1993.
- _____, org. (1982) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- _____, org. (1986) *Inflação zero: Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra. Trabalhos apresentados originalmente no seminário patrocinado pelo Institute of International Economics, Washington, novembro 1984.
- BACHA, Edmar L. (1973) “Sobre a Dinâmica de Crescimento da Economia Industrial Subdesenvolvida”. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 3(4) dezembro, 1973.
- _____. (1976) *Os mitos de uma década*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- _____. (1988) “Moeda, inércia e conflito: reflexões sobre as políticas de estabilização no Brasil”. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 18(1), abril 1988.
- BACHA, Edmar L. e TAYLOR, Lance (1980) *Models of Growth and Distribution for Brazil*. Washington, Banco Mundial.
- BAER, Mônica (1993) *O rumo perdido*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- BAER, Werner (1995) *A economia brasileira*. São Paulo, Editora Nobel.
- BARAN, Paul e SWEETZ, Paul (1966) *Capitalismo monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968. Publicado originalmente em inglês, 1966.
- BARBOSA LIMA SOBRINHO, Alexandre (1963) *Desde quando somos nacionalistas*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- BARROS, José Roberto Mendonça de e GOLDENSTEIN, Lídia (1997) “Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro”. *Revista de Economia Política*, 17(2), abril 1997.
- BARROS, Ricardo Paes de e MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de (1993) “A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960”. In BARROS e MENDONÇA, orgs. (1993).
- BARROS, Ricardo Paes de e MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de, et al. (1993) *Desenvolvimento econômico, investimento, mercado de trabalho e distribuição de renda*. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES.
- BARZELAY, Michael (1986) *The Politicized Market Economy*. Berkeley, University of California Press.

- BATISTA Jr., Paulo Nogueira (1983) *Mito e realidade da dívida externa*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- _____ (1987) “Formação de capital e transferência de recursos ao exterior”. *Revista de Economia Política* 7(1), janeiro 1987.
- _____ (1988) *Da crise internacional à moratória brasileira*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- _____ (1996) “O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina”. *Estudos Avançados* 10(28), 1996.
- BONELLI, Regis (1976) *Tecnologia e crescimento industrial: a experiência brasileira dos anos 60*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica n° 25.
- _____ (1996) *Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro, SENAI.
- BONELLI, Regis e MALAN, Pedro S. (1976) “Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos nos anos 70”. *Pesquisa e Planejamento*, 6(2), agosto 1976.
- BONELLI, Regis e GUIMARÃES, Eduardo Augusto (1981) “Taxas de lucro de setores industriais no Brasil: uma nota sobre sua evolução no período 1973/79”. *Estudos Econômicos*, 11(3), setembro 1981.
- BONELLI, Regis e RAMOS, Lauro (1993) “Distribuição de renda no Brasil: uma avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70”. *Revista de Economia Política*, 13(2) abril 1993.
- BONOMO, Marco Antônio (1993) “Busca e inflação”. In OLIVERA FONTES, org. (1993).
- BORGES, UTA, FREITAG, Heiko, HURTIENNE, Thomas e NITSCH, Manfred (1988) *Proalcool*. Aracaju, Universidade Federal de Sergipe.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1963) “O empresário industrial e a revolução brasileira”. *Revista de Administração de Empresas* 2(8), julho 1963.
- _____ (1968) *Desenvolvimento e crise no Brasil — 1930-1967*. Rio de Janeiro, Editora Zahar. A segunda (1970), a terceira (1972) e a quarta edição (1985), atualizadas, são publicadas pela Editora Brasiliense.
- _____ (1970) “Dividir ou multiplicar: a distribuição de renda e a recuperação da economia brasileira, em *Revista Visão*, novembro 1970. Republicado em BRESSER PEREIRA (1972: 211-221).
- _____ (1973) “O novo modelo brasileiro de desenvolvimento”. *Dados*, n° 11, 1973.
- _____ (1977a) *Estados e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- _____ (1978) *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- _____ (1981) *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense.
- _____ (1984) *Desenvolvimento e crise no Brasil — 1930-1983*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1985, 14ª edição. (Corresponde ao texto da edição em inglês publicada em 1984; este livro foi originalmente publicado em 1968 e atualizado em 1970, 1972 e 1984, quando alcançou sua versão definitiva).
- _____ (1985) *Pactos políticos*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- _____ (1986) *Lucro, acumulação e crise*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1986.
- _____ (1987) “Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil”. *Revista de Economia Política* 7(4), outubro 1987. Republicado em Bresser Pereira, 1991.
- _____ (1990) “A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?”. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 21(1), abril 1991. “Aula Magna” no XVII Congresso da ANPEC (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia), dezembro 1990. Republicado em BRESSER PEREIRA (1991).

- _____ (1991) *A crise do Estado*. São Paulo, Editora Nobel.
- _____ (1992) “Contra a corrente: a experiência no Ministério da Fazenda”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 19, julho 1992. Versão revisada de depoimento prestado ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro em setembro de 1988 e originalmente publicado como um texto para discussão do IUPERJ.
- _____ (1995) “A Turning Point in the Debt Crisis”. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, *Texto para Discussão* n° 48, 1995.
- _____ (1996a) *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34.
- _____ (1996b) “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro 1996.
- _____ (1997) “Interpretações sobre o Brasil”. In BIANCHI, Ana Maria, DURAND, Maria Rita Loureiro, MANTEGA, Guido e ANAUATE, Francisco, orgs. (1997) *50 anos de pensamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, org. (1989) *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- _____ (1991) *Populismo econômico*. São Paulo, Editora Nobel.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José Maria e PRZEWORSKI, Adam (1993) *Reformas econômicas em novas democracias*. São Paulo, Editora Nobel, 1996. Publicado originalmente em inglês, 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e THORSTENSEN, Vera (1992) “Do Mercosul à integração americana”. *Política Externa*, 1(3) dezembro 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e NAKANO, Yoshiaki (1983) “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação”. *Anais do X Encontro Nacional de Economia*, Belém, ANPEC, dezembro 1983. Reproduzido em *Revista de Economia Política*, 4(1), janeiro 1984 e em *Inflação e recessão* (1984).
- _____ (1984a) “Política administrativa de controle da inflação”. *Revista de Economia Política* 4(3), julho 1984. Reproduzido em *Inflação e recessão* (1984).
- _____ (1984b) *Inflação e recessão*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio, org. (1991) *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- CANITROT, Adolfo (1975) “A experiência populista de redistribuição de renda”. In BRESSER PEREIRA, org. (1991) *Populismo econômico*. São Paulo, Nobel. Originalmente publicado em 1975.
- CANUTO, Otaviano (1994a) *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo, Editora Nobel.
- _____ (1994b) “Abertura comercial, estrutura produtiva e crescimento econômico na América Latina”. *Economia e Sociedade*, n° 3, dezembro 1994 (Revista do Instituto de Economia da UNICAMP).
- CARDOSO, Eliana (1985) *Economia brasileira ao alcance de todos*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- _____ (1988) “O Processo inflacionário no Brasil e suas relações com o déficit e a dívida do setor público”. *Revista de Economia Política*, 8(2) abril 1988.
- _____ (1991) “Das inércia à megainflação: o Brasil nos anos 80”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21(1) abril 1991.
- CARDOSO, Eliana e FISHLOW, Albert (1988) *Macroeconomia da dívida externa*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1972) *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo, Difusão Européia do Livro.

- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo (1970) *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- CASTRO, Antônio Barros de (1969) *7 ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro, Forense.
- CASTRO, Antônio Barros de e PIRES DE SOUZA, Francisco Eduardo (1985) *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- _____ (1995) “O Nordeste e a Bahia no contexto criado no Plano Real”. In Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, *O Nordeste e a Nova Realidade Econômica*. Salvador, Governo do Estado da Bahia.
- COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos, orgs. (1994) *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, Editora da UNICAMP e Papyrus Editora.
- CYSNE, Rubens Penha (1993) “Brasil: bases para a retomada do crescimento”. In FONTES, Olivera org. (1993).
- DEAN, Warren (1971) *A industrialização de São Paulo (1980-1945)*. São Paulo, Difusão Européia do Livro e Editora Universidade de São Paulo.
- ERBER, Fábio, ARAÚJO JÚNIOR et al. (1974) *Absorção e criação de tecnologia e indústria de bens de capital*. Rio de Janeiro, FINEP.
- ERBER, Fábio e CASSIOLATO, José Eduardo (1997) *Revista de Economia Política*, 17(2) abril 1997.
- ERIS, Ibrahim et al. (1979) “Distribuição de renda e sistema tributário do Brasil”. *Anais do Congresso da ANPEC*, dezembro 1979.
- FISHLOW, Albert (1971) “Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil”. *Estudos Econômicos* 2(6) dezembro, 1972. Publicado originalmente em inglês em 1971.
- _____ (1975) “A distribuição de renda no Brasil”. In TOLIPAN e TINELLI, orgs. (1975).
- FISHLOW, Albert, FISZBEIN, Ariel e RAMOS, Lauro (1993) “Distribuição de renda no Brasil e na Argentina, uma análise comparativa”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 23(1) abril 1993.
- FRANCO, Gustavo H.B. (1995) *O Plano Real*. Rio de Janeiro, Editora Francisco Alves.
- FURTADO, Celso (1959a) *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1959b) *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Brasileiros.
- _____ (1961) *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1962) *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1964) *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1966) *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____ (1984) “O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, 4(3) julho 1984.
- GALBRAITH, John Kenneth (1967) *O novo estado industrial*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968. Publicado originalmente em inglês, 1967.
- GOLDENSTEIN, Lúcia (1994) *Repensando a dependência*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- HOFFMAN, Rodolfo (1972) “Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico”. In TOLIPAN e TINELLI, orgs. (1975). Apresentado originalmente à reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, São Paulo, julho 1972.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1979) “The Rise and Decline of Development Economics”. In *Essays in Trespassing*, Cambridge University Press, 1981. Trabalho originalmente apresentado em 1979.

- HOLANDA BARBOSA, Fernando (1987) *Ensaio sobre inflação e indexação*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- _____ (1993) “Hiperinflação: câmbio, moeda e âncoras nominais”. In OLIVERA FONTES, org. (1993).
- JAGUARIBE, Hélio (1958) *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, ISEB.
- _____ (1962) *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- KUME, Honório (1996) “Mercosul — 1995: uma avaliação preliminar”. In *A economia brasileira em perspectiva — 1996*. Rio de Janeiro, IPEA, 1996.
- LAMBERT, Jacques (1959) *Os dois Brasis*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1967. Primeira edição, Instituto Nacional do Livro, 1959.
- LARA RESENDE, André (1984) “A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”. *Gazeta Mercantil*, 26, 27, 28 de setembro, 1984.
- _____ (1985) “Moeda indexada: nem magia nem panacéia”. *Revista de Economia Política* 5(2), abril 1985.
- _____ (1988) “Da inflação crônica à hiperinflação: observações sobre o quadro atual”. *Revista de Economia Política* 9(1), janeiro 1989. Trabalho apresentado ao I Fórum Nacional, Rio de Janeiro, novembro 1988.
- _____ (1992) “O conselho da moeda: um órgão emissor independente”. *Revista de Economia Política* 12(4), outubro 1992.
- LARA RESENDE, André e ARIDA, Pérsio (1984) “Inflação inercial e reforma monetária”. In ARIDA, Pérsio, org. (1986) *Inflação zero: Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra. Originalmente apresentado em seminário organizado pelo Institute for International Economics, Washington, novembro 1984.
- LIMA, Heitor Ferreira (1954) *Evolução industrial de São Paulo*. São Paulo, Livraria Martins Editora.
- _____ (1961) *Formação industrial do Brasil — Período Colonial*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
- LIMA, Luiz Antônio Oliveira (1996) “Modelos ortodoxos de inflação alta”. *Revista de Economia Política*, 16(4), outubro 1996.
- LOPES, Francisco L. (1984a) “Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação”. *Economia em Perspectiva* (Conselho Regional de Economia de São Paulo), agosto 1984.
- _____ (1984b) “Inflação inercial, hiperinflação e desinflação”. *Revista da ANPEC*, nº 7, dezembro 1984. Republicado em Francisco L. Lopes (1986).
- _____ (1986) *Choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- _____ (1989) *O desafio da hiperinflação*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- LUZ, Nícia Vilela (1961) *A luta pela industrialização do Brasil*. Rio de Janeiro, Difusão Européia do Livro.
- MARANHÃO, Silvio, org. (1984) *A questão Nordeste*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MELLO, João Manoel Cardoso de (1975) *O capitalismo tardio*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982. Tese de doutorado defendida em 1975.
- MELO, Fernando Homem de e FONSECA, Eduardo Giannetti da (1981) *Proalcool, energia e transportes*. São Paulo, FIPE/Pioneira.
- MELO, Fernando Homem de e PELIN, Eli Roberto (1984) *As soluções energéticas e a economia brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto e GRAHAM, Douglas H. (1978) “A agricultura brasileira

- e o problema da produção de alimentos”. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 8 (3) dezembro 1978.
- MODIANO, Eduardo (1985) “O repasse gradual: da inflação passada aos preços futuros”. *Pesquisa e Planejamento* 15(3), dezembro 1985.
- _____ (1988) *Inflação: inércia e conflito*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- MOREIRA, Maurício Mesquita e CORRÊA, Paulo Guilherme (1997) “Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo”. *Revista de Economia Política*, 17(2) abril 1997.
- NAKANO, Yoshiaki (1981) “A destruição da taxa de lucro e da renda da terra na agricultura”. *Revista de Economia Política*, 1(3) julho 1981.
- _____ (1982) “Recessão e inflação”. *Revista de Economia Política* 2(2), abril 1982.
- _____ (1989) “Da inércia inflacionária à hiperinflação”. In REGO, J. M., org. (1989) *A aceleração recente da inflação*. São Paulo, Editora Bial.
- _____ (1993) “Ciclos de inflação e choques no Brasil, 1986-1991”. In OLIVEIRA FONTES, org. (1993).
- NASSUNO, Marianne (1998) “Pressão externa e abertura comercial no Brasil”. *Revista de Economia Política*, 18(1) janeiro 1998.
- NICOL, Robert C. (1974) *A agricultura e a industrialização no Brasil*. Tese de Doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Sociais.
- _____ (1997) “O conceito de pré-requisitos para a industrialização”. *Revista de Economia Política*, 17(4), outubro 1997.
- OLIVEIRA, Gesner de (1996) *Brasil real*. São Paulo, Editora Mandarim.
- OLIVEIRA FONTES, Rosa Maria, org. (1993) *Inflação brasileira*. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa.
- PASTORE, Affonso Celso (1997) “Passividade monetária e inércia”. *Revista Brasileira de Economia*, 51(1) janeiro 1997.
- PAULA, Germano M. de (1997) “Avaliação do processo de privatização da siderurgia brasileira”. *Revista de Economia Política*, 17(2) abril 1997.
- PINHEIRO, Armando Castelar (1996) “Impactos microeconômicos da privatização no Brasil”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 26(3), dezembro 1996.
- PINTO, Aníbal (1967) *Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1973. Primeira edição em espanhol, 1967.
- _____ (1970) “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural de la América Latina’”. *El Trimestre Económico*, 37(145), janeiro 1970.
- _____ (1978) *Inflação recente no Brasil e na América Latina*. Rio de Janeiro, Graal.
- PRADO JR., Caio (1942) *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora Brasiliense. 5ª edição, 1957.
- _____ (1945) *História econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Brasiliense. 4ª edição, 1956.
- _____ (1966) *A revolução brasileira*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- PREBISCH, Raul (1949) “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”. *Revista Brasileira de Economia* 3(4) dezembro 1949. Corresponde aproximadamente ao texto do *Estudio Económico de América Latina*. (Santiago do Chile: CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina das Organização das Nações Unidas, 1950).
- RAMOS, Lauro (1993) *Distribuição dos rendimentos no Brasil 1976/85*. Rio de Janeiro, IPEA.
- RANGEL, Ignácio (1957) *Dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro, ISEB.

- _____ (1962) *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- _____ (1978) “Posfácio”. In *A inflação brasileira*. 3ª edição. São Paulo, Brasiliense.
- _____ (1981) “A história da dualidade brasileira”. *Revista de Economia Política*, vol. 1, nº 4, outubro 1981.
- RATTNER, Henrique (1988) *Política industrial; projeto social*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- SACHS, Jeffrey D. (1988) “Conflito social e políticas populistas na América Latina”. *Revista de Economia Política* 10(1), janeiro 1990. Republicado em BRESSER PEREIRA, org. (1991) *Populismo econômico*. São Paulo, Nobel, 1991. Trabalho apresentado à conferência “Markets, Institutions and Cooperation”, Veneza, outubro 1988.
- SACHS, Jeffrey D. e ZINI, Álvaro (1995) “A inflação brasileira e o Plano Real”. *Revista de Economia Política*, 15(12) abril 1995.
- SAYAD, João (1984) *O crédito rural no Brasil*. São Paulo, FIPE/Pioneira.
- SCHMITZ, Hubert e CARVALHO, Ruy de Quadros, orgs. (1988) *Automação, competitividade e trabalho*. São Paulo, Hucitec.
- SILVA, Adroaldo Moura da (1983) “Regras de ajustes de preços e salários e a inércia inflacionária”. *Estudos Econômicos*, 12(2) maio 1983.
- SILVA, Adroaldo Moura da et al. (1983) *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo, Fórum Gazeta Mercantil.
- SILVA, Sérgio S. (1976) *Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Alfa Omega.
- SIMONSEN, Mário Henrique (1970) *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro, ANPEC.
- SIMONSEN, Roberto (1937) *História econômica do Brasil: 1500-1820*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- _____ (1995) *30 anos de indexação*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- SINGER, Paul (1973) “As contradições do milagre”. *Estudos CEBRAP*, nº 6, outubro, 1973.
- _____ (1976) *A crise do “milagre”*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- SODRÉ, Nelson Werneck (1964) *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SUZIGAN, Wilson (1976) “As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira”. In *Aspectos da participação do Governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- _____ (1986) *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo, Brasiliense.
- _____ (1996) “Experiência histórica de política industrial no Brasil”. *Revista de Economia Política*, 16(1), janeiro 1996.
- SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. (1997) *Industrial Policy in Brazil*. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia.
- SZMRECSÁNYI, Tamás (1979) *O planejamento da agro-indústria canavieira no Brasil*. São Paulo, Hucitec.
- TAULE, José Ricardo (1988) “Automação microeletrônica e competitividade: tendências no cenário internacional”. In SCHMITZ e CARVALHO, orgs. (1988).
- _____ (1997) “Globalização, tecnologias de informação e inteligência social”. *Proposta*, nº 72, março 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição (1963) “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. Originalmente publicado em espanhol, 1963.
- TAVARES, Maria da Conceição e SERRA, José (1971) “Mas allá del estacionamiento: una discusión

- sobre el estilo de desarrollo reciente”. *El Trimestre Económico*, vol. XXXIII, n° 152, outubro 1971. Publicado em português em TAVARES, Maria da Conceição (1972).
- THORSTENSEN, Vera, NAKANO, Yoshiaki, LIMA, Camila Faria e SATO, Cláudio (1994) *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. São Paulo, Nobel e Instituto Sul-Norte.
- TOLEDO, Joaquim Elói (1993) “Panorama macroeconômico: recessão e aceleração inflacionária”. In OLIVERA FONTES, org. (1993).
- VERSANI, Flávio e MENDONÇA DE BARROS, José Roberto, orgs. (1977) *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Saraiva.
- VILLELA, A. e SUZIGAN, W. (1973) *Política do Governo e crescimento da economia brasileira: 1989-1945*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- WERLANG, Sérgio (1993) “Inflação e credibilidade”. In OLIVERA FONTES, org. (1993).
- WERNECK, Rogério F. (1983) “A armadilha financeira do setor público e as empresas estatais”, em SILVA, Adroaldo Moura da et al. (1983).
- _____ (1987) *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Campus.