

*Milagre Brasileiro: antecedentes e principais conseqüências econômicas*¹

Wilson Cano²

O período abrangido pelo regime autoritário de 1964 se estende de 1º de abril desse ano a 15 de março de 1985. O período 1967-1974 é chamado de *Milagre Brasileiro* devido às altíssimas taxas médias de crescimento do PIB (9,3%) e da indústria de transformação (12,5%), forte elevação da taxa de investimento e do emprego, além das profundas alterações estruturais disso decorrentes. Sua desaceleração se dá entre 1974 e 1980, mas apresentando ainda, taxas expressivas de crescimento (respectivamente, de 4,4% e 6,7%). Contudo, também deixaria como herança, a piora na distribuição de renda, nas dívidas externa e interna pública, no balanço de pagamentos e na inflação. Além dos efeitos na economia, outros, também deletérios, geraram processos cumulativos perversos sobre nossas instituições políticas e sobre vários serviços públicos fundamentais, como educação e saúde pública. A maior parte dessas seqüelas, modificadas ao longo do tempo, persistem até hoje na economia e na sociedade brasileiras.

Antecedentes:

Após a "crise de 1929" e a eclosão da Revolução de 1930, ocorreria profunda transformação no padrão de acumulação de capital no Brasil. A economia transitava de um modelo primário exportador, cujo determinante maior do nível da renda e do emprego eram as exportações, para outro, de industrialização, em que o principal determinante passava a ser o investimento autônomo. Se tomarmos o período de 1932 a 1939, o PIB cresceu à média anual de 6,3% e a indústria de transformação a 10,0%.

O novo padrão, contudo, seria ainda *restringido*, até 1955, em parte subordinado ao antigo setor exportador. Primeiro, porque a formação industrial anterior a 1933 havia instalado um compartimento produtor de bens de produção muito incipiente, dependendo, ainda, das divisas geradas pelo setor exportador, para importar os bens de produção que necessitava para sua reprodução ampliada. e também pelo mercado, dado que, pelo menos até a Segunda Guerra, era ainda o setor agropecuário (que também cresceu), com seus segmentos urbanos, que garantia o mercado de manufaturados.

É com a política econômica de recuperação implantada pelo governo Vargas, que o mercado nacional se tornaria cativo a essa indústria, deslocando o centro dinâmico da economia, via processo de industrialização, que passaria a comandar seu crescimento e sua evolução. . Essa restrição diminuiria sensivelmente a partir do *qüinqüênio* 1956-1960 quando finalmente se instalaria no País a indústria pesada, e a própria industrialização alargaria seus mercados, através da intensa urbanização.³

Por outro lado, é também graças à larga visão de Vargas, que aquela política também teria em mira a integração do mercado nacional, pois até 1929 a economia brasileira era constituída de economias regionais, com escassas relações mercantis entre elas.⁴ Com a violenta compressão das importações (o coeficiente global de importações cai de 19,8% em 1928 para 10, 5% em 1939⁵) e a sustentação do nível de renda da economia, o mercado nacional passava a ser cativo para a indústria nacional, e isto, mais algumas medidas de política econômica, engendraria um processo de crescente integração entre seus vários espaços econômicos regionais.

No período 1939-1945 a economia brasileira submeteu-se a enormes pressões internas dadas as restrições causadas pela Guerra, dificultando a industrialização, fazendo com que a indústria e a agricultura fossem submetidas a maiores esforços produtivos gerando inclusive pressões inflacionárias. Com isso, o país substituiria parte de suas antigas

¹ Uma versão anterior foi publicada em Fico, C. e outros; 1964-2004, 40 anos do golpe: ditadura militar e resistência no Brasil : anais do seminário, UFRJ, UFF, CPDOC, APERJ. Editora 7Letras : FAPERJ, 2004. Esta versão é ampliada e atualizada em 12-2013.

Parte deste texto constitui versão resumida, adaptada e atualizada de alguns textos anteriores do autor. Campinas, 6/10/2004

² Prof. Titular do Instituto de Economia da Unicamp

³ Sobre o novo padrão se acumularão, ver Cardoso de Mello (1998) e Tavares (1998). Para a política de recuperação ver Cano (2002).

⁴ Sobre a integração do mercado nacional, ver Cano (1998, capítulo V).

⁵ Ver, a respeito: Malan et alii (1977).

importações, cuja pauta mostraria sensível diminuição do peso dos bens de consumo importados e um gradativo aumento dos bens de capital, de combustíveis e outros insumos industriais.⁶

A mudança da estrutura industrial **acelerou**, ao final da Segunda Guerra Mundial, com os bens de consumo não-duráveis, que antes perfaziam mais de três quartos do valor da produção industrial brasileira passando a menos de dois terços e os bens de capital e de consumo durável, que perfaziam menos de 2%, passando a 7,6%.

A produção de bens intermediários expandira-se significativamente, e em 1946 se inaugurava a primeira siderúrgica integrada de grande porte e estatal. Uma série de outros empreendimentos produtores de bens de produção também havia sido implantada sob a égide do Estado, face à fragilidade do capital nacional em investir nos setores de maior risco e de maiores requerimentos de capital.

Continuara também ao longo dos anos 1930-1940 a instalação de algumas subsidiárias de capital internacional, ampliando o grau de complementaridade interindustrial da economia, iniciando-se a fabricação de pneumáticos e a de equipamentos ganhando maior importância. Contudo, a crise e a guerra restringiram bastante o investimento externo.

Há que se destacar que ao longo da década de 30 e, mais especificamente, após o golpe do “Estado Novo” em 1937, o Estado brasileiro começa a se organizar para enfrentar as transformações em curso. Várias instituições estatais foram criadas ao longo desses anos - notadamente durante o II **governo Vargas (1951-1954)** -, e o Estado foi implementando novos mecanismos para a programação e a execução de seu novo papel, que atingiria complexidade ainda maior no pós-guerra. **Não se deve omitir o grande esforço realizado para formar uma burocracia técnica voltada para as novas questões, como a do desenvolvimento e da industrialização.**⁷

Em que pese o fato de que entre 1937 e 1945 vivemos um regime também autoritário, com censura e repressão política, não há como compará-lo com o de 64-85. Foi um período de grandes mudanças institucionais, criação e aperfeiçoamento de legislação social, modernização e avanço do Estado, rumos nacionalistas para a economia. Cultura e criatividade ganharam amplo espaço, principalmente na música e na literatura

No período de 1945 a 1955, a urbanização seria acelerada e a taxa de incremento demográfico subiria para 2,8% ao ano. Industrialização e urbanização geravam enormes pressões sobre a agricultura, empurrando suas "fronteiras", desbravando estados como o Paraná e reforçando a *Marcha para o Oeste*, iniciada também por Vargas na década anterior. Isto compensou boa parte do êxodo rural que então se iniciava, fazendo com que os fluxos migratórios nacionais aumentassem consideravelmente ao longo das décadas de 30 e de 40. O incremento da produção industrial foi espetacular, (9,3% anual, entre 1945 e 1955) e foi possível, durante a guerra, graças à sobreutilização de sua capacidade produtiva prévia.

Esse elevado ritmo de crescimento conteve ainda mais o coeficiente global de importações, aumentando o peso relativo dos bens de capital na pauta de importação. Ao final desse período já se notava maior avanço na estrutura industrial, com os bens intermediários nela figurando com 32%. Em 1950, a indústria já participava com cerca de um quarto no Produto Interno Bruto e a agricultura ainda mantinha peso elevado, com cerca de 27%.

Tomado todo o período 1929-1955, observa-se que a agricultura crescera a uma taxa superior à demográfica enquanto a taxa de crescimento do produto industrial atingira a média anual de 7,3%, mais elevada, portanto, do que a observada no período 1900-1929 que fora de 5,6%.

Entre **1951** e 1954 (segundo período Vargas), a economia explicitara a necessidade de converter sua restringida industrialização num processo específico de industrialização, ou seja, de instalar a indústria pesada e resolver os graves gargalos de infra-estrutura, notadamente energia e transportes. Dada a natureza e porte de tais investimentos, a debilidade do capital privado nacional e o menor interesse do capital forâneo, o governo expandiu fortemente a ação do Estado, criando novas instituições e empresas públicas bem como novos mecanismos de política econômica e alguns fundos fiscais que permitiriam, mais tarde, efetiva execução desses programas. Lembremo-nos ainda que esse mesmo governo também deu os primeiros passos para estimular a implantação de uma indústria automobilística no País, incentivando o desenvolvimento da indústria nacional de autopeças.

⁶ Sobre o processo de substituição de importações, ver o clássico trabalho de: Tavares (1972).

⁷ Sobre a evolução do Estado brasileiro, ver Baer, Kerstenetsky e Villela (1973) e Draibe (1985).

O conturbado final de seu governo, que culmina com grave crise política e seu suicídio em agosto de 1954, adia, por dez anos, o golpe que seria desferido pela direita conservadora em 1964. Concluída a interinidade 1954-1955, toma posse o novo governo, JK para o período 1956/1960, servindo-se da base instrumental herdada do governo anterior, e adicionando-lhe alguns novos mecanismos.⁸ Entre estes, cabe destacar: a nova lei disciplinando a entrada de capital de risco no País, concedendo-lhe fortes subsídios e a nova lei tarifária, que além de reorganizar a tarifa eleva substancialmente as margens de proteção para a indústria, principalmente aos segmentos ainda precariamente implantados, onde se destacariam os bens de consumo durável e de capital.

Pelo lado das finanças públicas, [dado o conservadorismo das elites na defesa de seus interesses](#), o governo não tinha condições políticas para obter reformas fiscais que viabilizassem o gigantesco plano. Optou, politicamente, por caminhos de menor resistência: serviu-se [de fundos fiscais especiais](#), dos "ágios e bonificações" cambiais, da antiga estrutura tributária e do BNDE, herdados do segundo governo Vargas, utilizando-se ainda do recurso a operações cambiais-financeiras dos *swaps*.

Seu *Plano de Metas* tinha como principais alvos: energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação e a construção da nova capital federal de Brasília. Pode se dizer, grosso modo, que o apoio interno e externo foi satisfatório para sua execução, e a maioria delas foi plenamente atingida. Dessas metas globais, há que se destacar os projetos das usinas elétricas, da indústria de construção naval, da automobilística, de mecânica e de material elétrico pesado, que iriam constituir fundamentalmente os segmentos produtores de bens intermediários, de capital e de consumo durável, que ampliariam sobremodo a autonomia para a reprodução ampliada, complementando e modernizando a estrutura produtiva industrial. [Contudo, o forte crescimento do IDE, ao mesmo tempo que favorecia o crescimento industrial e o avanço da estrutura produtiva, aumentava também nossa dependência externa para com o capital forâneo, muito mais oligopolizado do que outrora.](#)

Considerado o período de implantação dessas metas e seu amadurecimento – 1956-1962 –, o PIB cresceu à taxa média anual de 7,9% e a indústria de transformação à de 10,0%, expandindo a urbanização, que passava a 45% da população total. A implantação dos novos setores fez avançar substancialmente a integração do mercado nacional, e gerou muitas ocupações urbanas de maior qualificação, ampliando o até então pequeno segmento da classe média.

Contudo, a estreiteza de nossa capacidade de importar e de nosso sistema de financiamento de longo prazo acumulou efeitos negativos sobre o câmbio, finanças públicas e inflação, [que se intensificam no período subsequente](#). A isto se deve somar a debilidade do sistema de financiamento de médio e longo prazo e a diminuição das oportunidades de investimento industrial, que culminariam na crise econômica e política de 1962-1967. Aos problemas econômicos, se juntam vários de ordem social, [surgidos, suscitados ou ampliados pela forte urbanização, que em 1960 já atingia 45,5% da população](#): salários, habitação e saneamento, saúde e educação, [transporte coletivo](#) e a questão fundiária. O conjunto desses problemas foi politicamente canalizado pelos setores progressistas da sociedade, no movimento chamada de ‘Reformas de Base’, entre 1959 e 1964, quando então a direita reacionária desencadeia o Golpe Militar de abril de 1964.

O Milagre

Para enfrentar alguns daqueles problemas, o regime autoritário elaborou uma série de reformas institucionais e econômicas, como a do sistema monetário e financeiro; criação da correção monetária para títulos públicos e privados; reforma tributária; criação do Banco Nacional da Habitação, para financiar a política habitacional; substituição da estabilidade no emprego pela criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); o Acordo de Garantia de Investimento, assinado com o governo norteamericano. [No que tange à Reforma Tributária, cabe lembrar que a ditadura, controlando politicamente o Congresso Nacional, conseguiu fazê-la, melhorando substancialmente a capacidade fiscal do estado, porém mantendo e até ampliando a regressividade tributária.](#) Acrescente-se o amplo espectro de incentivos fiscais, cambiais e financeiros que passaram a ser concedidos ao capital, em termos regionais, setoriais, às exportações, e ao mercado de capitais. Acrescente-se o novo sistema de crédito rural, que passou a ser decisivo para a chamada *modernização conservadora* da agropecuária, notadamente em seus setores exportadores agroindustriais.

⁸ Sobre o Programa de Metas, ver o clássico trabalho de Lessa (1975).

Essas medidas permitiram a redução da taxa inflacionária anual para cerca de 30%, que, juntamente com a remoção de obstáculos institucionais e econômicos, os fortes subsídios ao capital e a reconcentração da renda, constituiu a base sobre a qual se assentaria a forte expansão do período seguinte.

Se iniciava, nesse momento, a etapa que ficou conhecida como a do "capitalismo selvagem brasileiro".⁹ Selvagem porque, a despeito de que viesse a crescer em anos futuros a taxas sumamente elevadas, provocou drástico agravamento na concentração da renda pessoal e um rígido controle salarial, que impediu melhor distribuição dos ganhos de produtividade, prejudicando sensivelmente a classe trabalhadora.¹⁰ Acresça-se a deterioração crescente do sistema educacional e de saúde pública, que vieram a corroer ainda mais as bases para uma democracia social.

Com o conjunto das reformas econômicas, a expansão das exportações, **e uma grande** quantidade de subsídios, a recuperação da economia tornar-se-ia rápida, intensa e generalizada. Com efeito, o período 1967-1974, chamado de "milagre brasileiro", apresentou as mais elevadas taxas de crescimento industrial. À base da política econômica que fora gestada logo após o golpe de 1964, foi sendo adicionada uma política de elevados subsídios às importações de bens de capital, que baratearam sobremodo a acumulação de capital produtivo.

No início do período, os mecanismos de recuperação propiciaram um enxugamento da grande capacidade ociosa existente ao final do Programa de Metas. A produção industrial cresceu em todos os seus compartimentos. Na indústria de construção civil, pelo novo esquema financeiro e pelo maior atendimento à demanda da classe média. Na de bens de consumo durável, apresentaria as mais altas taxas de crescimento, beneficiada não só pelo processo de reconcentração da renda como também pelo alargamento da demanda permitido pelos novos mecanismos de financiamento de crédito ao consumo. A de bens de consumo não durável se recupera em grande parte devido à considerável expansão de suas exportações e à retomada do nível de emprego da economia.

Com efeito, aproveitando a brecha que surgia no mercado internacional, os subsídios internos e o fraco desempenho da demanda interna de bens de consumo não durável, o comércio exterior brasileiro apresentaria importantes transformações em suas pautas. As exportações de produtos industrializados, que no começo da década de 50 perfaziam 13% do total exportado, já ao final da década de 60 atingiam pouco mais de um quarto e passavam a 40% em 1975. A pauta de importações tornava-se mais rígida, com os bens de produção perfazendo mais de 90% do total. O coeficiente global de importações, fortemente comprimido pela substituição de importações e pelo relativo estrangulamento externo, caía, dos 10% de 1950 para 7,1% em 1960, subindo, novamente pela pressão dos bens de produção, para a média de 9% no período 1970-1975.

A estrutura industrial avançaria, com a produção de bens de capital e de bens de consumo durável aumentando sua participação no total da produção industrial para 22,5% em 1970 e 26,8% em 1980. No mesmo período, o setor produtor de bens de consumo não durável baixou sua participação de 45% para 30,6%, tornando a estrutura industrial mais próxima à dos países desenvolvidos.

Como a grande capacidade ociosa já diminuía entre 1967 e 1970, no período de 1970-1974 a taxa de inversão novamente se eleva, tanto a pública quanto a do setor privado, superando a média de 20% do PIB. O setor de bens de consumo durável, basicamente representado pela produção automobilística e pela construção residencial para classes de rendas médias e altas, continuou a aumentar sua produção a taxas muito altas (superiores a 20% ao ano), gerando grandes massas de lucro. Contudo, essa soma de lucros situava-se muito à frente da possibilidade de expansão futura da demanda desse setor. Isto, ao final do período, gerou grave descompasso entre o novo aumento da capacidade produtiva e a impossibilidade de outro alargamento da demanda.

A expansão do setor de bens de produção, que também foi elevada, passou, contudo, a se defrontar com a inadequação relativa do sistema financeiro nacional para atender ao financiamento privado e público, exigidos para alimentar uma alta taxa de inversão. O próprio financiamento público viria a malograr, tendo em conta a relativa incapacidade financeira do setor público nacional. O financiamento externo também mostrou-se inadequado, dado que basicamente se constituiu de financiamentos de curto prazo ou de empréstimos a altas taxas de juro.¹¹ Apesar disso, o

⁹ É ampla a bibliografia sobre o tema. Ver Tavares (1974); Cardoso de Mello e Belluzzo (1983) e Serra (1983).

¹⁰ Entre 1970 e 1980, embora o crescimento do emprego urbano (6,7% anuais) fosse muito elevado, o aumento do PIB e da produtividade possibilitou que o PIB por habitante aumentasse, na década, 81%, permitindo um certo relaxamento na política salarial durante o *milagre*, e possibilitando um aumento real no salário mínimo de 13,9% e no salário médio da indústria de transformação, de 47%. Cf. Cano (1999), p. 204-205.

¹¹ Sobre o período, ver: Cardoso de Mello e Belluzzo (1983) e Serra (1983) e Cruz (1984).

regime usou largamente o endividamento externo, para tentar, com isso, “dar um passo maior do que a perna”, isto é, cobrir, com dívida externa, a incapacidade financeira nacional para sustentar o elevado investimento e as altas importações do período.

Poder-se-ia apelar para a entrada de capitais de risco internacionais, entretanto a crise internacional já indicava uma série de dificuldades e impedia uma entrada maior desse tipo de recurso no País, a despeito de que o papel do capital estrangeiro de risco já havia aumentado significativamente na maior parte dos segmentos produtivos.

Tendo em vista que as margens de lucro foram muito altas durante esse período, e que parte desses lucros não se pode converter em novo capital produtivo, esse excedente migrou, desses segmentos produtivos, em busca de ganhos ainda mais rentáveis, para segmentos de especulação. Nesse período se deu o curto auge especulativo nas principais bolsas de valores do País e, passado esse auge, seguiu-se especulação imobiliária e financeira generalizada.

Com a desaceleração, a taxa de inversão ainda cresceu até 1976, se aproximando dos 25% do PIB, desacelerando fortemente a partir daí. Isto foi possível porque o gasto público ainda se manteve em nível alto e, por outro lado, algumas grandes empresas industriais oligopólicas (basicamente dos setores de bens de bens de produção) ainda completavam seus enormes investimentos iniciados anos antes.

Por isso, a crise só se tornou mais perceptível depois do triênio 1974/1976. Mas as intenções políticas do governo autoritário eram as de manter um nível de crescimento **elevado** e com isso construir o sonho do projeto "Brasil Potência", com o que a política econômica passou a caminhar por rumos ainda mais arriscados, que gerariam graves problemas no futuro imediato.

Ao mesmo tempo que a economia desacelerava, a política de arrocho salarial se tornava mais ativa, reduzindo o nível de vida da classe trabalhadora. A contenção dos salários reduziu fortemente seu peso nos custos industriais, e isto, junto com a inflação e a regressividade tributária, contribuiu para a reconcentração da renda pessoal: em 1960 os 50% mais pobres da população brasileira recebiam 17,4% da renda, em 1970 apenas 14,9% e, em 1980, diminuíram mais, para 12,6%. O relativo ao 1% mais rico da população, que em 1960 recebia 11,9%, passava em 1970 a 14,7% e a 16,9% em 1980, recebendo 1,5% a mais do que os 70% mais pobres da população, que recebiam 15,4%.

A essa deterioração do nível de renda pessoal, há que se acrescentar o fato de que a notável expansão industrial do período se deu com total desprezo pela preservação do meio ambiente, com o que nunca se poluiu e devastou tanto este País como até então.

A taxa de incremento demográfico começava a declinar na década de 60, mas a intensificação da capitalização da agricultura das regiões mais desenvolvidas e a manutenção de seu atraso nas periféricas mais pobres, aceleraram ainda mais a expulsão de trabalhadores rurais, contribuindo para que a fração urbana da população chegasse a 56% do total. A expansão da produção agrícola se fez, basicamente, pela expansão da área cultivada, dado que a intensificação capitalista resultou muito mais no aumento da produtividade do trabalho do que da produtividade da terra. Assim, ocupou-se o Centro-Oeste e parte da Amazônia, ampliando-se as levadas migratórias para aquelas regiões, além do grande depositário formado por São Paulo, e ainda secundado pelo Rio e Janeiro.

Principais conseqüências do “Milagre”

A intenção política de manter a taxa de inversão da economia em patamares elevadíssimos exigiu grandes importações de bens de capital e de insumos básicos, agravando fortemente o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Entre 1969 e 1972 a importação de bens de capital representou, em média, 40% do valor total das importações, enquanto a crise do petróleo só geraria impactos maiores na balança comercial a partir de 1974. Com efeito, as importações líquidas (deduzidas as exportações) de petróleo e derivados passam de US\$ 306 milhões em 1971, para US\$ 654 milhões em 1973 e para US\$ 2.767 milhões em 1974. A dívida externa bruta saltava de US\$ 6,6 bilhões em 1971 para US\$ 10,2 bilhões em 1972, para US\$ 12,6 bilhões em 1973 e US\$ 17,2 bilhões em 1974. Quer dizer: a dívida saltava da média de US\$ 3,0 bilhões no período de 1964/67 para US\$ 10,2 bilhões, antes de ocorrer o chamado "choque do petróleo". No período 1972/74 o serviço da dívida externa já perfazia cerca de 35% do total de nossas exportações.

Para concretizar essa intenção de crescer, o governo formulou diretrizes econômicas para 1974-1976 (II PND), cujo eixo central era o da implantação, expansão e modernização de setores estratégicos para o crescimento e a provável “sustação” do desequilíbrio da balança comercial. Resumidamente, foram contemplados insumos básicos (entre eles, aços, não-ferrosos, químicos e energia - dentro da qual infelizmente se incluiu o desastroso programa nuclear) e bens

de capital, setor este que teria sua capacidade produtiva bastante acrescida, e que, por isso mesmo, seria mais atingido no agravar da crise.

O gigantismo das metas, a irrealidade de algumas delas e a grave lacuna do financiamento de longo prazo, abalaram a consecução do plano, só em parte concretizado, ao longo do período 1975/80. Acresçam-se o agravamento do balanço de pagamentos e o recrudescimento inflacionário.¹²

Embora o plano não tenha tido o sucesso que se pretendeu alcançar, sua parcial execução permitiu, contudo, a manutenção a níveis ainda altos da taxa de inversão e, notadamente, da taxa de crescimento da produção industrial, embora já francamente na marcha da desaceleração.

O grande aumento das importações de bens de produção, a partir do início da década de 70, implicou, portanto, crescentes déficits da balança comercial, a despeito da enorme expansão das exportações. O aumento desse desequilíbrio, em face da persistência na política do projeto do II PND (meta de do PIB em torno de 11% ao ano, e do produto industrial em 13%) foi "compensado" por uma irrefletida política de colossal endividamento externo. Se em 1972/74 o serviço dessa dívida equivalia a 35% de nossas exportações, no triênio 1976/78 ascenderia a 55%, e a 90% em 1979/83.

Em decorrência disso, a espiral inflacionária retoma seu antigo nível: a inflação começaria a crescer a partir de 1974 passando dos 20% anteriores para uma média de 30% anual, atingindo 40% no triênio 1976/78, crescendo para 155% em 1983.

O governo, desde 1976, tomou consciência desses dois problemas (balanço de pagamentos e inflação). Entretanto, suas tentativas de combatê-los foram inócuas. A contenção do déficit do balanço de pagamento fez-se à custa de uma política recessiva que reduziu o nível das importações. Entretanto, o montante de amortizações mais juros, como já se viu, cresceu muito, não permitindo o saneamento do problema: o déficit em transações correntes, em US\$ bilhões, que era de 1,0 na média do período 1968/73, passava à média de 6,0 no de 1974/78 e à de 11,7 no de 1979/83.

Para o combate à inflação, a direção da política econômica foi a de administrar uma política de tipo "stop and go", para o crédito, o déficit e o controle da base monetária. Com isto, tentaram minorar os efeitos da crise, mas esta se aprofundou, pois os problemas estruturais da dinâmica de acumulação da economia impediam a continuidade das elevadas taxas de acumulação. Assim, a essas estruturas foram superpostos efeitos conjunturais, decorrentes das políticas contracionistas.

A partir de 1978/79, com a segunda crise do petróleo e a política restritiva e de brutal elevação da taxa de juros conduzida pelos Estados Unidos, piora muito a situação para os tomadores de empréstimos externos. A defesa dos devedores privados consistiu em saldar suas obrigações em moeda nacional, transferindo suas dívidas externas para o Estado. "Passando-lhe o mico", é nisto, exatamente, que consiste o fenômeno da chamada *estatização da dívida*.

Daí em diante, o Estado se viu obrigado a rolar essa dívida e, para fazer frente ao seu serviço, forçou suas empresas estatais (não só as federais) a endividar-se no exterior, dolarizando seus passivos e com isso, debilitando suas estruturas patrimoniais e financeiras.

A malfadada política foi complementada com brutal elevação de taxas de juros internos, agudizando não apenas a inflação de custos de todas as empresas tomadoras no mercado interno, mas também, e principalmente, crescendo enormemente a dívida pública interna, causada, na maior parte, pela necessidade da rolagem da dívida externa e do atendimento ao seu serviço, e, mais tarde, também pelos crescentes superávites da balança comercial. *Era a ciranda financeira, que converteu a política monetária e de crédito, de política anti inflacionária, em política de "enxugar gelo"*.¹³

A insistência em conter a base monetária, o crédito e o gasto público, foi incapaz de mudar os rumos. Terminou o País batendo às portas do FMI, em fins de 1982, agravando a sua mais profunda crise econômica :

- a taxa média anual do PIB, que entre 1976 e 1980 foi 6,2%, passava, entre 1980 e 1983, a -1,7% anuais;
- a produção industrial entre 1976 e 1980 ainda crescera à taxa anual de 6,1%, despenca, no período 1980/83, para a média anual de -5,4%; nos mesmos períodos, a da agropecuária também cai, de 5,0% para 1,9%;

¹² Sobre o II PND ver: Lessa (1998).

¹³ Sobre a crise pós 1979 – a "Crise da Dívida" - ver Cano (1999, cap.2 Brasil))

- setorialmente, todos os compartimentos produtivos foram afetados, porém o de bens de capital foi o que mais sofreu, dado que entre 1976 e 1980 cresceu à taxa média anual de 4,0% e em 1980/83 à de -11,4%;
- a dívida externa, dos US\$ 21,2 bilhões em 1975, saltou, em 1983, para US\$ 81,3 bilhões e seu serviço, neste último ano, representava 88% do total das exportações.

A ruptura econômica agravou a questão política nacional e as pressões das oposições brasileiras conduziram a Nação a exigir a redemocratização do país e a retomada do desenvolvimento econômico. **Entretanto, cabe dizer que esse processo político foi lastreado por mais um pacto conservador.** Passados os primeiros meses de governo da Nova República, que se pautaram por uma bisonha e ortodoxa política econômica, a mudança do ministro da Fazenda (8/1985) trouxe novas expectativas quanto ao combate à inflação - que atingiria 242% em 1985 - e à retomada do crescimento. O recrudescimento inflacionário, com as elevadas taxas de janeiro e fevereiro de 1986 induziu ao congelamento dos preços, através do chamado Plano Cruzado, uma das raras medidas de política econômica que, além de não causar perda aos trabalhadores, trouxe-lhes ganhos reais.

Assim, passada a euforia da "recuperação" de 1984/83, e de 1985/84, causada pelo extraordinário desempenho de nossas exportações e de uma **moderada** liberalização salarial, e a de 1986, causada pelo Plano Cruzado, a economia novamente retomaria o caminho da inflação, de 80% em 1986 para 363% em 1987, para 850% em 1988 e 1.000% em 1989, apesar de termos executado três planos de estabilização na década de 1980, e de nos submettermos à ortodoxia do FMI. Tomado o período 1980-89, o crescimento médio anual do PIB foi bisonho (2,2%) e o da indústrias de transformação ainda pior (0,9%) enquanto a dívida externa saltava em 1989 para US\$ 115 bilhões. **A isso devemos acrescentar a piora de nossos indicadores sociais, o debilitamento da classe política nacional, e a corrosão fiscal, financeira e administrativa do Estado, em todas as esferas (federal, estadual e municipal).**

Um reforço às hostes conservadoras: a crescente dominância do Capital Financeiro Internacional e a adoção do Neoliberalismo

Não é demais recordar que as raízes do neoliberalismo se encontram já ao final da década de 1960, com a crise dos EUA, e se intensificam com a crise geral dos países desenvolvidos a partir de 1974. As reformas liberais por ele preconizadas tinham como objetivos básicos estimular a reestruturação produtiva (que viria na década seguinte), para superar a crise produtiva, e garantir a continuidade da predominância crescente do capital financeiro sobre o produtivo. Este, como se sabe, teve sua maioridade entre fins do século XIX e o início do XX, quando a grande empresa passa a predominar no capitalismo, e a complexidade de suas necessidades de financiamento vão, justamente, favorecer o crescimento do papel do sistema financeiro e a presença, cada vez maior, de capital fictício. Avançada a reestruturação produtiva e a "globalização" nos países desenvolvidos na década de 1980, essa expandida internacionalização comercial, de investimento externo e financeira, precisaria ser estendida aos países subdesenvolvidos, para dar a sustentação necessária a esse novo imperialismo.¹⁴

À medida que a crise se aprofundava e que a instauração de governos neoliberais crescia e se intensificava na América Latina, também chegou a vez do Brasil. Embora já no final do governo Sarney o neoliberalismo tivesse ensaiado alguns passos, ele foi de fato instaurado a partir de 1990, com a vitória de Collor. Mas sua consolidação se daria com os dois mandatos de FHC (1994-2002). Suas reformas básicas foram a Desregulamentação financeira, abertura comercial, privatização, reforma da previdência e das relações trabalho/capital, além de induzir o setor público ao Estado Mínimo.

Ainda restaria uma parcela de vigor reformista progressista na classe política brasileira, que pode conduzir a discussão e elaboração da Constituição Federal de 1988. A "Constituição Cidadã", como a chamou Ulisses Guimarães, tinha uma estrutura moderna e um conteúdo socialmente progressista, e seria o ponto mais contraditório do novo pacto conservador em exercício desde 1985. Mas ela se chocaria frontalmente com a complexa realidade que a crise brasileira atravessava, com o comportamento cada vez mais conservador das elites e da classe política, e com a instauração do Neoliberalismo. Assim, aos poucos foi perdendo grande parte de seu conteúdo progressista, sofrendo, em menos de 10 anos, 20 Emendas Constitucionais (EC).¹⁵ Isto nos fornece uma pálida idéia da

¹⁴ Sobre as novas formas de ação do Imperialismo hoje, ver Cano (1996)

¹⁵ Foram 76 as EC aprovadas até 30/11/2013: 4 no governo Collor-Itamar; 37 no de FHC; 26 no de Lula, e 9 nos três primeiros anos do mandato de Dilma Rousseff. Por meio de várias delas foram retirados antigos direitos sociais e

fragmentação e esgarçamento das forças políticas progressistas, e com o bandeamento de grande parte delas, para o centro e a direita.

Sofremos, no período, o desatino do governo Collor-Itamar e, entre 1994 e 2002, o governo da coligação conservadora de FHC. Entre 1990 e julho 1994, a inflação “galopou”, atingindo níveis entre 500% anuais em 1991 e 2.500% em 1993, a despeito de outros três planos de estabilização, dos quais, o último (Plano Real, 1994) foi o mais bem sucedido, embora à custa de alta valorização cambial e de enorme endividamento público externo e interno. Câmbio barato e abertura desenfreada geraram déficits em transações correntes que, acumulados entre 1994 e 2002, somaram cerca de US\$ 200 bilhões, fazendo com que a dívida externa saltasse, de cerca de US\$ 150 bilhões em 1994 para US\$ 230 bilhões em 2002, enquanto a dívida líquida do setor público (todas as esferas de governo), que caíra de 40% do PIB em 1991, para 28% em 1994, sobe aceleradamente para 58% ao final de 2003. Ainda assim, acumulamos uma inflação de 120% entre 7/1994 e 12/2002.

Acrescente-se que, no afã de atender às determinações externas de estabilidade e abertura, o governo federal atropelou, por outras vias também formais, a descentralização fiscal da CF de 1988, recentralizando parte da receita fiscal e impondo aos Estados e Municípios, em 1993-1995, uma praticamente compulsória negociação das dívidas públicas daqueles entes federativos, com o federal. Essa “negociação” impôs juros elevados e privatizações de ativos públicos desses entes, deixando-os com suas fiscalidades estranguladas pelos 30 anos subsequentes à negociação. Com isto, piorou a solvência fiscal desses entes e reduziu ainda mais seus investimentos públicos.

As sequelas macroeconômicas do regime autoritário e a adoção das políticas neoliberais resultaram em crescimento tão ruim quanto o da década anterior: tomado todo o período 1989-2003, o PIB cresceu à média anual de 1,8% e a indústria de transformação à de 0,7%.¹⁶ Desnecessário dizer que nossos problemas sociais se agravaram ainda mais. A maior parte do esforço que fizemos nesses anos, de aumento de exportações, de privações, de desemprego, de pagamento do serviço da dívida, de produção, pouco se refletiu no crescimento: de 1980 a 2003, a renda média por habitante teve o insignificante aumento total de 4,2% ou 0,18% anual.

Após a grave crise cambial de 1999 e a recessão que lhe seguiu (2001-2002), reacendemos nossas esperanças sobre a possibilidade de, em outubro de 2002, elegermos a coligação progressista, o que de fato se deu, com a vitória de Lula. Contudo, em junho de 2002 Lula publicava sua “Carta aos Brasileiros”, na qual prometia um “bom comportamento” de seu eventual futuro governo, quanto ao respeito aos contratos e obrigações assumidos pelo Brasil e, logo no início de seu governo, com suas primeiras medidas econômicas, fazia com que as esperanças se desvanecessem. De forma semelhante à ocorrida em vários outros estados nacionais, da América Latina e da Europa no período, também no Brasil as forças políticas de centro-esquerda que chegaram ao poder mantiveram a estrutura básica das políticas macroeconômicas neoliberais.

Não se pode dizer que os governos de 2003 a hoje foram e são idênticos aos de seus predecessores (Collor-Itamar e FHC). A política externa adquiriu conotações mais progressistas e de liderança e algumas políticas sociais (como as do Bolsa Família e do reajustamento do salário mínimo) passaram a ter um caráter mais distributivo. A expansão moderada do crédito público ao setor privado – que passa, de exíguos 25% do PIB para cerca de 55% -, a criação do crédito consignado ao trabalhador e a a expansão do Pronaf trouxeram alívio à repressão financeira anterior e reativaram o Consumo das famílias e, embora em níveis modestos, o Investimento.¹⁷

Em que pese esses sinais progressistas, os governos Lula e Dilma continuaram amarrados à camisa de força da política econômica neoliberal: câmbio valorizado; prevalência da política antiinflacionária em detrimento da de desenvolvimento; e juros elevados. Acrescente-se que a abertura comercial, com nosso ingresso na OMC a partir de 1994, converteu nossa política de comércio exterior, antes bastante autônoma, num acordo internacional multilateral, com regras pouco flexíveis.

vários concedidos pela CF de 1988. Das primeiras vinte EC a maior parte delas teve como objetivos a diminuição ou extinção de direitos trabalhistas e previdenciários e eliminação de entraves ao livre movimento do capital internacional na economia do país, principalmente no que se refere à privatização e desnacionalização de ativos nacionais..

¹⁶ Sobre as reformas neoliberais e seus principais efeitos, entre 1990 e 1999, ver Cano (1999, cap.2 Brasil)

¹⁷ A taxa de Investimento subiu para cerca de 17% a 19%, não recuperando, contudo, seu nível de cerca de 25% verificado na década de 1970.

O crescimento do PIB não se sustentaria apenas na expansão do Consumo familiar e no (modesto) crescimento do Investimento. Fomos bafejados pela enorme expansão da demanda externa da China, por alimentos e matérias primas. Isso imprimiu elevado crescimento em nossas exportações, contribuindo para a elevação do crescimento do PIB.¹⁸

Contudo, o modelo macroeconômico que o neoliberalismo instaura nos países subdesenvolvidos trás, em sua estrutura e dinâmica, contradições altamente gravosas a estes países. Com a abertura comercial e câmbio valorizado, barateiam-se fortemente importações de toda ordem (principalmente industriais) que estimulam o consumo interno e contem os preços do produto nacional similar, inibindo a alta dos preços. De outro lado, entretanto, geram efeitos altamente deletérios sobre a produção similar nacional – a desindustrialização - e sobre o balanço de pagamentos, via crescentes déficits comerciais. Por outro lado, a privatização, a crescente desnacionalização e a abertura da conta de capital do balanço de pagamentos aumentam ainda mais a sangria, com grandes e crescentes remessas de divisas para pagamentos de serviços e de juros, e de remessa de lucros. Entre 1/2010 e 10/2013, remetemos para fora US\$ 300 bilhões na soma de serviços e rendas, algo próximo de nossas reservas. Diante disso, estas, que atingiram US\$ 360 bilhões (6/2013), são incapazes de conter uma crise cambial de graves proporções, uma vez que se constituem, na verdade, na contra-parte de nosso endividamento externo e não como um saldo acumulado de superávits comerciais. Daí que nosso Passivo Externo Líquido, que até 2004 somava US\$ 298 bilhões, é hoje de US\$ 740 bilhões. Assim, o crescimento de nossa dívida externa, no mesmo período, fez com que passasse de US\$ 220 bilhões para US\$ 476 bilhões!

Por outro lado, o crescente buraco nas contas externas tem que ser tapado todos os anos, seja com maior endividamento externo, seja com entradas maciças de IDE e de aplicações especulativas sobre dívida pública e outros títulos no mercado de capitais. Mas para que isso se realize, a política econômica precisa manter elevada a taxa de juros, para atrair esse capital. Contudo, a elevada taxa de juros inibe o investimento interno, notadamente o privado, inibindo, por sua vez, o crescimento, principalmente o do setor da indústria de transformação, restringindo ainda mais a industrialização nacional. Ao mesmo tempo, a elevada taxa de juros aumenta os gastos públicos com essa rubrica, não só constringendo os gastos - principalmente o investimento público -, mas endurecendo ainda mais a política antiinflacionária.

Em síntese, esse modelo, para permitir a manutenção de taxas mais altas e persistentes de crescimento do PIB, exige, cada vez mais, maior volume de ingresso de capital estrangeiro. Mas isto, se “cura” o balanço de pagamentos no curto ou no médio prazos, provoca uma metástase de longo prazo, em grande parte da economia nacional. Éramos a oitava maior indústria do mundo em 1980, quando o peso da indústria de transformação no PIB era de 33%; hoje é de apenas 13%! Quanto à estrutura produtiva do setor, que entre 1930 e 1980 avançara, se modernizando e fazendo com que os bens de capital e intermediários mais complexos ganhassem maior participação relativa, Em 2000 a proporção de manufaturados em nossas exportações era de 60%.; hoje é de apenas 38%! A enxurrada de importações de manufaturados fez com que o déficit comercial desses produtos, que em 2007 ainda era de - US\$ 9 bilhões, saltasse para - US\$ 95 bilhões em 2011-2012.¹⁹ Estamos praticando uma verdadeira reprimarização da pauta exportadora.

Contudo, cabe lembrar que o problema é que não temos nenhum controle sobre as restrições internacionais decorrentes de crises e flutuações mais intensas da taxa de juros externa. Por outro lado, os desequilíbrios fiscais decorrentes dessa política, chegam a atingir um ponto em que esse processo tem que ser sustado, pelo menos temporariamente, via crise interna. Ambos efeitos resultam em fortes contrações da taxa de crescimento, tornando-o, a longo prazo, ciclotímico. Torna-se, portanto, impossível obter altas taxas de crescimento de forma persistente e permanente. Ou seja, é o chamado “voo da galinha”.

A herança do *Milagre* e da crise que nos assola nestes últimos 33 anos impõe uma grande dose de atenção para com os graves problemas sociais do País: desemprego, habitação, saneamento básico, mortalidade infantil, saúde, educação, transportes urbanos, e a grande violência social que hoje vivemos. Embora na última década (2000/2010) a taxa demográfica tenha declinado para 1,18% anual, a população urbana atinge hoje pouco mais de 84% do total, concentrando no mundo urbano a maior parte de nossos graves problemas sociais.

¹⁸ O crescimento médio do PIB, entre 2002 e 2012 foi de cerca de 4%, embora também com fortes discontinuidades, como em 2003, 2009, 2012 e nova contração ocorreu em 2013.

¹⁹ Sobre a Desindustrialização do Brasil, ver meu recente trabalho em Cano (2012), onde também apresento esses dados do setor externo brasileiro, atualizados para este novo texto.

Ainda que os problemas apontados sejam muito graves e que a miopia das elites obsta a construção de um novo projeto para o País, é inquestionável a necessidade de retomarmos o "bonde da história". O Brasil precisa atualizar-se tecnologicamente e retomar sua industrialização, não só para poder enfrentar e competir com o mundo desenvolvido, mas, principalmente, para crescer e resgatar sua imensa dívida social, sem o que continuaremos marchando como hoje, a passos de caranguejo ou de Rocinante.

Outras questões, sociais, políticas e culturais, fazem parte importante desse rol negativo: a degradação a que chegaram a educação e a saúde pública; a debilitação do Estado Nacional, não só pela destruição de seu sistema de planejamento mas também pelo despreparo do funcionalismo técnico do governo, para enfrentar a problemática do desenvolvimento; os níveis a que chegou a corrupção na esfera pública, sem que haja punição para o corruptor. Mesmo na Academia, também se deu a invasão e a contaminação, principalmente de cientistas sociais, pelo Pensamento Único, definhando a postura crítica científica e intelectual, e proliferando a banalidade de "novas teorias" cujos prefixos, em sua maioria, se iniciam com um NEO.

No passado recente, vários Partidos Políticos se diferenciavam, por suas críticas e por seus projetos políticos. Hoje as diferenças se tornaram mínimas. Alguns ainda se denominam "comunistas", outros "socialistas", outros ainda, "democratas". Palavras que não mais representam as idéias que lhes deram origem, que mais significam rótulos do que idéias. Que dizer do outrora combativo "sindicalismo moderno", hoje praticamente mudo diante desse quadro social e político, e, em parte, convertido em "braço orgânico" do governo?. Restaram-nos somente os "movimentos sociais de junho de 2013", que saíram às ruas para protestar por várias mazelas públicas, como a da tarifa do transporte coletivo. Mas esses movimentos carecem de organização política e passam também a impressão de que podem ter sido efêmeros.

É claro que não podemos dizer que o acúmulo de nossa negativa herança e de nossos problemas é totalmente atribuível aos desmandos do antigo regime autoritário. Contudo, boa parte das raízes de nossos males atuais, econômicos, políticos e sociais, em grande medida, dali brotaram, ou foram fortemente por ele fertilizadas.

Bibliografia

- BAER, W., KERTENETZKY, I. & VILELA, A.V. As modificações no papel do Estado na Economia Brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 4 (3), dez. 1974.
- BELLUZZO, L.G.M. & COUTINHO, R.(Org) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. Ensaio sobre a crise – Campinas, IE/UNICAMP, 1998, 2^a. ed..
- CANO, W. *Notas sobre o Imperialismo hoje*. Crítica Marxista, Brasiliense, São Paulo, v. 1 no. 3, 1996
- _____, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-1995)* – Campinas, IE/UNICAMP, 1998, 2^a. ed.
- _____, Soberania e Política Econômica na América Latina, São Paulo-Campinas, Unesp-Unicamp, 1999.
- _____, "Crise de 1929", *Soberania na Política Econômica e Industrialização*. In CANO, W, Ensaio sobre a Formação Econômica Regional do Brasil. Ed. UNICAMP/Inst. Econ-Fecamp, Campinas, 2002.
- _____, *A Desindustrialização no Brasil*. Revista Economia e Sociedade, Vol. 21, Número Especial, dez./2012 (Unicamp-IE); versão atualizada, mimeo, 2013
- CARDOSO DE MELLO, J.M. *O Capitalismo Tardio*. – Campinas, IE/UNICAMP, 1998, 2^a. ed..
- CARDOSO DE MELLO, J.M. & BELLUZZO, L.G.M. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L.G.M. & COUTINHO, R., (Org.) 1998.
- CRUZ, P.R.D.C. *Dívida Externa e Política Econômica: A Experiência Brasileira nos Anos Setenta*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- DRAIBE, S.M. *Rumos e Metamorfose: um Estudo Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- LESSA, C.F.M.T.R. de *Quinze Anos de Política Econômica*. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1973 (cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas).
- , *A Estratégia do Desenvolvimento 1974-1976*. Sonho e Fracasso. – Campinas, IE/UNICAMP, 1998, 2^a. ed..
- MALAN, P.S. et alii. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952*. Rio de Janeiro, IPEA, 1977.
- SERRA, J. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: BELLUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. org.1998.
- TAVARES, Maria da C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- , *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas, IE/UNICAMP, 1998, 2^a. ed..

