



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento DE-54

EVOLUCAO DA ECONOMICA BRASILEIRA: 1955-1975 ✱

Paul Singer

✱ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de Estudos CEBRAP 17; Editora Brasileira de Ciencias Ltda., S.P., Brasil, 1976.

83-9-1496



1. OS ANOS DE JUSCELINO KUBITSCHKEK: O GRANDE SALTO

Na segunda metade da década dos 50, o processo de industrialização, que vinha decorrendo, sem muita solução de continuidade, desde 1935 aproximadamente, sofreu visível aceleração. Este período ficou marcado pelos empreendimentos do então Presidente Juscelino Kubitschek: mudança da capital para o Planalto Central, construção de extensa rede rodoviária interligando através de Brasília as várias regiões do país, implantação da indústria automobilística, expansão da siderurgia, construção de grandes usinas hidrelétricas etc.

Tratava-se de forte *aceleração* de um processo em curso, mediante a criação de nova capacidade de produção tanto em ramos insuficientemente desenvolvidos como em ramos ainda inexistentes. A escolha dos ramos que seriam expandidos decorreu de projeções da demanda a partir da *experiência do passado*, o que significava sancionar implicitamente tanto a estrutura social pré existente como a repartição da renda que dela decorria. Foi assim que se considerou apenas “natural” que os ramos industriais que deveriam crescer mais seriam os que produziam bens duráveis de consumo e, dentre estes, sobretudo a indústria automobilística. Deste modo decidiu-se, sem muita consciência do que se estava fazendo e das conseqüências para o futuro que: *a/* o país se urbanizaria rapidamente, e *b/* que as novas estruturas urbanas se baseariam no transporte individual — no automóvel — e não no transporte de massas. As conseqüências são mais claras hoje, quando a produção nacional de veículos está em vias de alcançar 1.000.000 de unidades anuais, enquanto em nenhuma de nossas cidades há sequer ainda uma linha de metrô funcionando.

A aceleração do desenvolvimento requeria obviamente forte mobilização de recursos. A idéia era efetuar esta mobilização mediante os mecanismos de mercado, condicionando-os através de adequada ação do Estado. Tratava-se, em suma, de financiar os projetos decorrentes do Plano de Metas, que consubstanciava o plano de desenvolvimento de Juscelino, sem *aparentemente* prejudicar outras atividades. A forma escolhida foi encaminhar aos ramos privilegiados capital público e capital privado subsidiado. Numa primeira etapa, o setor que liderou o processo foi a Construção Civil, graças ao grande volume de obras públicas, inclusive a construção de Brasília: entre 1955 e 1957, o Produto Real da Construção cresceu 18%, ao passo que a da Indústria de Transformação aumentou apenas 11,4%. Depois, quando os investimentos industriais começaram a amadurecer, a liderança passou para a Indústria de Transformação, cujo Produto Real aumentou, entre 1957 e 1961, nada menos que 62%, ao passo que o da Construção cresceu apenas 20%. (Dados da FGV, *Conjuntura Econômica*, nº 9, 1971).

Os recursos necessários tanto para serem diretamente invertidos pelo Estado como para subsidiar o capital privado foram gerados principalmente mediante *deficits* no orçamento da União, cobertos por emissão de moeda. O que acontecia, simplesmente, era que o governo gastava mais do que arrecadava por via fiscal, lançando mão do poder de compra que ele mesmo criava. Aparentemente, os recursos haviam surgido do nada, ilusão muito fácil de ocorrer numa economia capitalista, na qual cada operação parece submergir no enorme número de transações que se realiza a cada momento. Na realidade, os fatores de produção comprados com o dinheiro emitido pelo governo eram subtraídos de outras atividades, cujo poder competitivo era menor. É provável, por exemplo, que a agricultura tivesse tido que ceder boa parte dos recursos para a realização do Plano de Metas. Foi dela que vieram os “candangos” que construíram Brasília, assim como os milhares de trabalhadores que foram engajados na construção das rodovias, das represas e demais obras de infraestrutura.

Embora não haja dúvida de que a abertura das grandes rodovias federais, sobretudo a Belém-Brasília, permitiu a integração na agricultura comercial de áreas até então não ocupadas ou apenas utilizadas em economia de subsistência, não há dúvida também que as áreas agrícolas mais antigas, de Minas e do Rio Grande do Sul, tiveram que pagar um preço ponderável, em termos de mão-de-obra e também de mercados (parte dos quais foram conquistados pela nova agricultura pioneira).¹ Outro setor que pagou seu preço foi o artesanato e a pequena indústria, que não conseguiu resistir à concorrência da grande empresa, quando os produtos desta puderam atingir, pelas novas rodovias, os mercados do interior. A crise da tradicional, e em parte obsoleta, indústria têxtil do Nordeste foi notória e serviu para ressaltar o contraste entre a opulência gerada pela industrialização acelerada de São Paulo e adjacências — o coração industrial do Brasil — e a miséria agravada nas regiões periféricas, marginalizadas do processo.

É curioso notar que após uma década de intensa industrialização, a participação da Indústria de Transformação no emprego total *caiu* de 9,4 em 1950 para 8,8% em 1960. Embora o número total de empregos industriais tenha crescido de 1.608.309 para 2.005.775 neste período, ele cresceu menos que o emprego total, o que só pode ser explicado pelo fato de que a redução do emprego artesanal e na pequena indústria compensou, em parte, o crescimento certamente impetuoso do emprego na grande indústria.² Esta foi a grande favorecida pela industrialização acelerada: não apenas porque as obras rodoviárias lhe ofereciam, pela primeira vez, um mercado nacional unificado onde se expandir, mas também por usufruir de infindável série de favores, que iam desde isenções fiscais até economias externas subsidiadas pelos cofres públicos, sem falar em créditos a longo prazo e a juros reais negativos.

Poder-se-ia pensar que os setores que cederam recursos fossem menos “produtivos” do que os setores que os receberam. Esta proposição seria fácil de provar, em termos de contabilidade nacional: o produto por pessoa ocu- pada — que é a medida usual da produtividade do trabalho — é, sem dúvida, muito maior na Indústria de Transformação do que na Agricultura e, dentro da Indústria, ele é maior nos ramos denominados “dinâmicos” (produtores de bens de consumo duráveis, bens de capital e intermediários) do que nos “tradicionais” (produtores de bens de consumo semiduráveis e não duráveis). Mas, para que esta comparação faça sentido é preciso que se entenda o sistema de preços relativos como refletindo, em linhas gerais, uma estrutura da demanda que efetivamente exprime as necessidades e preferências da “Sociedade”. Em outras palavras, para se poder dizer que um operário da indústria automobilística é x vezes mais produtivo que um agricultor, por exemplo, é preciso supor que o preço do automóvel em comparação, digamos, com o do leite exprima, de fato, a utilidade do primeiro em relação ao último. Se se supuser, porém, uma ampla redistribuição de renda, de modo que o poder aquisitivo das grandes massas pobres fosse significativamente acrescido, em detrimento do da atual elite econômica, é provável que a demanda de leite aumentaria bastante e a de automóveis diminuiria. Isto deveria acarretar uma queda no preço dos automóveis e um aumento no do leite. Nestas condições, mesmo que a produtividade física do operário da indústria automo- bilística e do agricultor não se alterasse, a mera mudança dos preços poderia tornar o agricultor mais produtivo que o operário da indústria automobilística. Além disso, a mudança dos preços tornaria a criação de gado leiteiro uma atividade muito lucrativa e a produção de automóveis talvez até mesmo defi- citária. Ocorreria então uma fuga de capitais desta indústria, parte dos quais seria atraída pela criação de gado leiteiro. Após algum tempo esta atividade apresentaria elevado índice de crescimento e seria considerada “dinâmica” pelos analistas, ao passo que a indústria automobilística talvez estagnasse, o que faria com que fosse considerada “tradicional”.

É claro, portanto, que a transferência intersetorial de recursos que resultou da realização do Plano de Metas obedeceu à evolução da estrutura da demanda, condicionada por um processo de concentração da renda. Embora não haja dados pelos quais se possa comprovar esta concentração, não resta dúvida de que o crescimento desigual da economia favoreceu a produção de bens consumidos apenas pelos grupos de renda elevada, o que teria sido economicamente inviável, por deficiência de demanda efetiva, se a partici- pação destes grupos na renda não tivesse também aumentado. A desigualdade relativa no crescimento econômico dá uma idéia das dimensões que a concen- tração da renda deve de ter assumido: entre 1955 e 1961, o Produto Real (Índice de Base Física) da Indústria de Material de Transporte, que inclui a

automobilística, cresceu 549,9% (32,8% ao ano), o da Indústria de Material Elétrico e de Comunicações, que inclui a de eletrodomésticos e de eletrônico-domésticos, cresceu 367,7% (24,2% ao ano), ao passo que o da Indústria de Produtos Alimentares cresceu apenas 46,4% (6,6% ao ano) e o da Indústria Têxtil aumentou 28,9% (4,3% ao ano). Embora não se disponha de dados específicos quanto ao leite, para se ilustrar o exemplo acima, pode-se usar como aproximação o Produto Real da Produção Animal e Derivados, que entre 1955 e 1961 aumentou somente 21,2% (3,3% ao ano). (Dados da FGV, *Conjuntura Econômica*, nº 9, 1971).³

O que importa notar, porém, é que esta concentração da renda não foi intencional, no sentido de ter sido formulada como objetivo explícito da política econômica. Ela meramente “aconteceu”, como consequência inevitável de um tipo de desenvolvimento que apenas procurou antecipar e acelerar as tendências “naturais” da economia de mercado. Poder-se-ia supor, no entanto, que a intensificada acumulação no pólo capitalista da economia deveria ter, ao menos, ampliado a demanda por mão-de-obra assalariada, com isso elevando o nível de emprego e eventualmente o de salários. Acontece, no entanto, que a forma utilizada para mobilizar os recursos, por parte do governo, impediu que a maior procura por força de trabalho efetivamente acarretasse uma melhora do salário real das grandes massas, embora alguns grupos de trabalhadores qualificados de fato fossem beneficiados.

Para se perceber como isto se deu, é preciso voltar à forma como foram mobilizados os recursos com os quais se acelerou a acumulação de capital. De acordo com o modelo clássico capitalista, a poupança das empresas e das famílias é encaminhada ao mercado de capitais por intermediários financeiros (bancos, companhias de seguros etc.), onde o jogo da oferta e da procura a distribui pelas empresas que pretendem realizar inversões. No Brasil, não havia então (e não há ainda hoje) um mercado de capitais capaz de desempenhar tal função. Não havia, nos novos setores a serem expandidos, empresas capazes de captar nem as poupanças pessoais e nem a poupança das empresas já existentes, sendo que esta tendia a ser reaplicada em geral no mesmo negócio.⁴ Não havia, enfim, mecanismos de mercado que pudessem operar a transferência intersetorial de recursos que a continuação do desenvolvimento requeria. A tendência à reaplicação dos lucros fixava a estrutura produtiva da economia, reproduzindo em escala crescente a mesma divisão do trabalho e portanto mantendo a economia no mesmo patamar de desenvolvimento. Para romper este impasse, abrindo caminho para a mudança estrutural, o Estado teve que assumir a função que o modelo clássico atribui ao mercado de capitais e tornar-se ele mesmo o redistribuidor de recursos.

É claro que o Estado começou a desempenhar esta função antes de 1955, mas foi com Juscelino que ele se tornou de fato o centro impulsionador

da acumulação de capital. Ao emitir, o Estado lança um imposto indireto sobre todas as transações, na medida em que o crescimento da demanda monetária suscita a elevação dos preços. Provoca o Estado desta maneira “poupança forçada” que aparece, já socializada previamente, nas suas mãos. Na medida em que o Estado se lançava aos grandes empreendimentos desenvolvimentistas, o fruto da poupança forçada aparecia sob a forma de poupança pública, que era ou diretamente investida pelo Estado ou entregue, sob a forma de créditos a longo prazo e juros fixos (no final de contas, inferiores à inflação), a empresas privadas.

Poder-se-ia perguntar porque o Estado não procurou arrecadar os mesmos recursos via tributação, onerando os grupos de maior nível de renda e ao mesmo tempo preservando a estabilidade dos preços. A resposta é que esta alternativa parecia ser politicamente inviável. Não era possível punir economicamente nenhum grupo de forma ostensiva e direta, embora, como vimos acima, tais punições acabaram tendo lugar, mas *mediadas pelos mecanismos de mercado*. A pequena indústria arruinada, a agricultura que estagna pela emigração às cidades, as regiões empobrecidas pela marginalização eram vítimas de uma hemorragia lenta e contínua aparentemente ocasionada por processos “naturais”. É lógico que sua reação contrária no plano político não era do mesmo jaez que a de grupos poderosos que se sentissem atingidos pela exploração fiscal. Desta maneira, a linha de menor resistência, pelo menos a curto prazo, foi recorrer à inflação como instrumento para provocar poupança forçada.

Ora, a inflação resultava, em última análise, da tentativa de inverter uma parcela maior do Produto do que a que estava sendo espontaneamente poupada. Esta inflação poderia ser considerada como sendo de custos, na medida em que a competição por bens de capital, insumos e mão-de-obra qualificada ia elevando os custos de produção inclusive dos bens de consumo, o que “naturalmente” forçava a elevação dos preços dos mesmos. A elevação do custo de vida desvalorizava os salários, que só eram reajustados uma vez por ano, de modo que os trabalhadores eram obrigados a restringir seus gastos de consumo, realizando assim poupança forçada. É claro que, nestas circunstâncias, o crescimento da procura de força de trabalho não podia resultar em elevação do salário real, ainda que em determinadas áreas do país, onde se concentrava a industrialização, tivesse surgido uma situação próxima do pleno emprego. Na verdade, o máximo que os sindicatos operários conseguiram nesta época foi reconduzir os salários reais periodicamente ao seu nível anterior, de onde eram logo mais derrubados pelo persistente aumento dos preços.⁵

O aumento anual do custo de vida na Guanabara (considerado o índice oficial no que se refere à determinação dos salários reais) evoluiu do seguinte

modo: 1956 — 20,5%; 1957 — 16,5%; 1958 — 14,5%; 1959 — 39,0%; 1960 — 39,3%; 1961 — 33,4%. Está claro que, a partir 1959, houve uma clara aceleração inflacionária, a qual teve por efeito não só transferir renda dos assalariados para as empresas — pois estas tinham condições de reajustar seus preços tão logo os custos se elevavam — mas também transferir renda das camadas pobres, digamos os consumidores de bens semiduráveis e não-duráveis para as camadas médias e ricas, consumidoras também de bens duráveis, que os novos ramos industriais estavam lançando no mercado em quantidades crescentes. É isso que explica as transformações na estrutura da demanda que tornaram viável a forma que assumiram os “50 anos em 5” que Juscelino havia proclamado.

A aceleração do desenvolvimento requeria, também, ampliação das importações de equipamentos e de “Know how”, mas para tanto não havia disponibilidade na Balança Comercial. Era o período de após-Guerra da Coreia, em que o declínio dos preços das matérias-primas não deixou de atingir o Brasil, acarretando uma piora das relações de troca. Se a conjuntura internacional, neste período, era pouco favorável a uma ampliação das exportações, ela apresentava, no entanto, perspectivas cada vez melhores de obtenção de capital estrangeiro, sob a forma de investimentos diretos. O período de reconstrução pós-bélica na Europa estava se encerrando e os capitais americanos assim liberados, acrescidos dos provenientes da Europa (principalmente da Alemanha Ocidental), estavam à procura de novos campos de inversão. Explica-se, desta maneira, que uma parte significativa dos ramos industriais que estavam sendo implantados — sobretudo a indústria automobilística, de tratores, de construção naval, e de material elétrico e eletrônico etc. — foram desde o início dominados por subsidiárias das multinacionais.

Resta acrescentar que, apesar da entrada relativamente vultosa de capital estrangeiro, geralmente sob a forma de equipamentos, muitas vezes já usados e tecnicamente obsoletos, a Balança de Pagamentos tendia a apresentar *deficits* e o país acumulou, neste período, ponderável dívida externa.

2. CRISE ECONÔMICA E POLÍTICA: O IMPASSE E A SOLUÇÃO

No fim da década dos cinquenta, a economia estava crescendo a pleno vapor, mas as contradições decorrentes desta aceleração do desenvolvimento estavam começando a surgir à tona: a inflação aumentava cada vez mais, como se viu, e os salários reais dos trabalhadores, apesar da elevação da produtividade, tendiam a cair.⁶ Para recuperar seu poder aquisitivo, a classe operária era obrigada a mostrar uma militância cada vez maior, o que levaria, a médio prazo à radicalização política das massas urbanas e, em menor medi-

da, até dos trabalhadores rurais. No Nordeste, os pequenos agricultores, organizados em “Ligas Camponesas”, começavam a entrar em choque com os grandes proprietários, enquanto no Rio Grande do Sul o próprio governo estadual denunciava o empobrecimento do Estado. A política de acumular mediante poupança forçada estava se esgotando rapidamente.

A crise política, que se abre em agosto de 1961, com a renúncia do Presidente da República, contribuiu para agravar os problemas econômicos. A partir do ano seguinte a taxa de crescimento da economia começou a cair, atingindo seu ponto mais baixo entre 1963 e 1965, quando o produto *per capita* chegou a diminuir; a economia manteve-se em depressão, caracterizada por curtos períodos de expansão, interrompidos por sucessivas recessões, até pelo menos 1967. É fácil de ver que as tensões políticas e sociais, que estão na raiz desta fase de baixa conjuntural da economia brasileira, são em essência resultantes das contradições que o “grande salto adiante” jusceliniano produziu.

A inflação se agravou a partir do momento em que os assalariados reuniram forças suficientes para se negar a carregar o fardo da poupança forçada, sob a forma de reajustamentos salariais que meramente restituíam os salários reais aos seus níveis de um ano antes, enquanto crescia visivelmente a produtividade do trabalho. Os exportadores, que tinham grande parte dos seus lucros extraordinários socializados mediante o chamado “confisco cambial” (taxas de câmbio menores, isto é, menos cruzeiros por dólares, aplicadas aos mais importantes produtos de exportação), também se juntaram à revolta, apoiados no precário estado do Balanço de Pagamentos. A situação deste piorou com a diminuição da entrada de capital estrangeiro no Brasil, o que inicialmente (1961) pode ser atribuído à incerteza política reinante, mas que continuou em sua queda, mesmo depois de 1964, devido à depressão em que se encontrava a economia.

É importante ver como estas tensões se encadeavam, reforçando-se mutuamente. Para equilibrar o Balanço de Pagamentos, o cruzeiro foi desvalorizado sucessivas vezes, a partir de 1961, o que não deixava de alimentar a inflação, na medida em que acarretava o aumento dos preços dos produtos importados. Os efeitos sobre as exportações porém foram negligenciados, pois o Brasil dependia então de um reduzido número de “artigos coloniais” — café, cacau, algodão, açúcar etc. — cujos preços internos estavam separados dos preços externos por uma sólida barreira de confiscos e subsídios. Na tentativa de frear a espiral preços-salários, o governo tentou controlar e se necessário subsidiar os preços dos produtos componentes de uma “cesta de consumo básico”, que fundamentava os índices de custo de vida. Os controles de preços, entretanto, diminuía a lucratividade dos ramos atingidos, o que acabava por levar à queda da oferta dos referidos produtos, que periodicamente só podiam ser encontrados a preços muito mais altos no mercado negro. Os subsídios

acabaram por onerar o orçamento público, cujos *deficits* requeriam emissões crescentes, o que mais uma vez estimulava a inflação.

As causas imediatas da queda do nível de atividade foram as medidas adotadas, a partir de 1963, para debelar a inflação, sobretudo o controle do crédito. O assunto é hoje assaz bem conhecido: a partir de certo momento, o combate à inflação passa a ter maior prioridade que a manutenção do nível de atividade e se passa a adotar medidas que, a par de serem antiinflacionárias, são depressivas. No Brasil, o momento (no período sob exame) foi o fim de 1962, ano em que o custo de vida na Guanabara tinha, pela primeira vez, aumentado em mais de 50% (51,6% em termos exatos). Adotou-se, então, o Plano Trienal de Desenvolvimento, que continha medidas estritas de contenção do crédito. A sua aplicação, durante a primeira metade de 1963 causou forte recessão, cujas conseqüências no plano político o governo não se mostrou capaz de suportar: após idas e vindas e mudanças ministeriais, as restrições ao crédito foram aliviadas, o que fez com que a inflação retomasse seu rumo ascendente, sem que o nível de atividades se recuperasse. Tornava-se cada vez mais claro que a solução da crise exigia o rompimento do impasse político: ou se aplicava conseqüentemente um programa antiinflacionário de fundo monetarista, com o sacrifício transitório do nível de emprego ou se impunham medidas cada vez mais amplas de contenção dos preços, que implicavam, a médio prazo, uma aumento ponderável do controle da economia pelo Estado.

É claro que estas duas alternativas implicavam “modelos” distintos de desenvolvimento. A primeira, que visa controlar o aumento dos preços pela contenção da demanda monetária, decorre de um “modelo” em que o andamento da economia é basicamente determinado pelos mecanismos de mercado, em que a intervenção estatal é reduzida ao mínimo e em que toda primazia política e social é dada à “iniciativa privada” (leia-se: capital particular). A segunda, que visa frear a inflação mediante maior controle da oferta, decorre de um “modelo” em que o processo econômico é sujeito cada vez mais ao planejamento, tendo em vista objetivos sociais, entre os quais avulta o da redistribuição da renda, para cuja realização a “liberdade econômica” (entenda-se: a liberdade de quem tem propriedade) teria que ser inevitavelmente sacrificada.

Em março de 1964, o impasse político acabou com a derrubada do governo presidido por João Goulart pelas Forças Armadas e sua substituição por um regime autocrático, que imediatamente passou à realização da primeira alternativa. A análise das medidas postas em prática será feita mais adiante. Basta, por enquanto, o exame dos fatos essenciais. A inflação acabou sendo jugulada, mas sua taxa só baixou a níveis “toleráveis” — isto é, de menos de 25% — a partir de 1967. A relativa demora foi atribuída à estratégia “gradualista”, posta em prática. O fator principal que motivou o gradualismo foi a

persistência da depressão, que mesmo para o regime de 64 era dificilmente suportável. É interessante notar que a vitória sem derramamento maior de sangue do movimento militar deveria ter restaurado de imediato a confiança na economia tanto dos meios empresariais brasileiros como do capital internacional. Não era descabido esperar que um amplo fluxo de investimentos, provocado pelo retorno do capital “fugido” e pelas inversões das multinacionais, contribuisse para contrabalançar o efeito depressivo das medidas antiinflacionárias.

No entanto, nada disso ocorreu. As entradas de capital do exterior foram decepcionantes, tendo o saldo (positivo) do Movimento de Capitais Autônomos do Balanço de Pagamentos *decrecido* de 92 milhões de dólares em 1964 para 67 em 1965 e para 43 milhões em 1966 (IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1967). Também a formação bruta de capital, dependente quase inteiramente da poupança interna, deixou de reagir, como indicam os seguintes dados (em 1.000.000 cruzeiros de 1969):

1961	– 15.500	1964	– 16.300	1967	– 16.200
1962	– 16.900	1965	– 14.900	1968	– 20.200
1963	– 16.900	1966	– 16.100	1969	– 21.900

(Dados brutos de FGV, *Contas Nacionais do Brasil*, Rio, 1972)

Como se vê, a restauração da confiança política no regime esteve longe de provocar a recuperação do nível de investimentos, o qual começa a cair em 1964, atingindo seu ponto mais baixo em 1965 para só voltar a crescer de forma nítida a partir de 1968. Foram as medidas de política econômica (principalmente a política salarial, que severamente restringiu o mercado interno) os principais obstáculos que se antepunham à expansão dos investimentos privados. A proibição das greves, o reajustamento dos salários a níveis bem inferiores ao aumento do custo de vida acabaram por deteriorar o poder aquisitivo das massas urbanas, fazendo com que caísse sua demanda por bens de consumo. A formação de estoques invendáveis nas mãos do comércio fez com que os pedidos à indústria fossem drasticamente reduzidos e é claro que nestas circunstâncias os planos de ampliação da capacidade de produção iam sendo adiados “sine die”. As dificuldades de realização, que acometeram a economia brasileira neste período, podem ser ilustradas pela Variação de Estoques que, em milhões de cruzeiros de 1967, passou de 689 em 1963 para 820 em 1964 e para 2.390 em 1965, quando atingiu seu ponto máximo; em 1966 ela caiu a – 16,5 voltando a subir a 524 em 1967. (Dados brutos da FGV, *Contas Nacionais do Brasil*, Rio, 1972.)

Foi nestas circunstâncias que a vaga inflacionária, gerada pela aceleração do desenvolvimento durante o período de Juscelino, acabou sendo dominada.

Se no período de 1956-1961, a expansão da economia se deu a taxas elevadas e a transformação estrutural avançou a passos de gigante, não há dúvida que tudo isso acabou sendo pago com o retardamento do processo, que consumiu um quinquênio inteiro: 1962-1967. O Produto Interno Bruto (PIB) a preços constantes cresceu 35,4% no quinquênio 1951-56, acelerando-se sua expansão para 48,6% em 1956-61, que no quinquênio 1962-67, no entanto, caiu a 18,3%.

Seria interessante indagar em que medida a relativa depressão em que caiu a economia entre 1962 e 1967 era “necessária”, como consequência de sua aceleração anterior. Hoje parece claro que, dado o quadro institucional vigente, o controle da inflação impunha a paralisação relativa do desenvolvimento. Mas seria um erro supor que o simples “superaquecimento” da economia nos anos de Juscelino foi a causa da crise inflacionária que iria estourar no início dos anos 60. As raízes desta crise estavam, como foi mostrado acima, no fato de que os mecanismos financeiros utilizados para mobilizar recursos, destinados a investimento autônomo⁷ destinavam-se a mascarar a redistribuição da renda que o processo de desenvolvimento, em moldes capitalistas, inevitavelmente acarreta. Provocava-se poupança forçada na medida em que os que estavam sendo forçados — agricultores, exportadores, assalariados — eram vítimas da chamada ilusão monetária, ou seja, não percebiam que no meio da elevação geral de preços, suas receitas perdiam terreno em relação às dos demais. Quando houve a tomada de consciência deste processo e a inevitável reação a ela, a inflação se acelerou e seu resultado líquido, em termos de poupança forçada passou a cair para zero.

Nestas condições, o processo de mascaramento inflacionário tinha se esgotado. Era preciso, agora, definir claramente quem teria a ganhar e quem teria a perder com o desenvolvimento. Daí o impasse político. É claro que, na medida em que se pressupõe que o desenvolvimento só pode ser capitalista, a união indissolúvel entre lucro e acumulação impõe uma redistribuição regressiva da renda. Desenvolvimento capitalista significa capitalistas prósperos e uma taxa crescente de acumulação requer uma taxa crescente de lucro. Poder-se-ia objetar que a acumulação poderia também ser expandida mediante uma compressão adequada do consumo improdutivo. Na realidade, porém, o consumo improdutivo que toma principalmente a forma de consumo de bens duráveis e de certos serviços (como o turismo por exemplo) pela chamada “nova classe média” — já se tinha tornado o elemento essencial da demanda efetiva, para tornar viável a expansão industrial. A contenção do consumo improdutivo, significando o consumo de camadas que não contribuem diretamente para o processo de produção de valores de uso, teria exigido uma reformulação do parque industrial, tal qual ele se constituiu durante o período de Juscelino — com a indústria automobilística em sua vanguarda — o que

requereria, por sua vez, uma solução para o impasse político num sentido não capitalista.

A novidade, no período anterior a 1964, era que se começava a intuir que o desenvolvimento brasileiro não tinha que ser necessariamente capitalista. Esta intuição ainda não tinha assumido a forma de um programa, capaz de aglutinar setores sociais significativos, mas havia um processo neste sentido, que o movimento militar daquele ano abruptamente interrompeu. A partir deste momento a “correção das distorções” do processo consistiu, essencialmente, na tentativa de criar outras formas de mobilizar recursos para a acumulação que não as de caráter inflacionário, até então utilizadas. Estas novas formas foram principalmente a elevação da receita pública mediante reforma do fisco e a criação de novos fundos parafiscais como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) etc. Assim, a participação da receita fiscal no PIB, que oscilava entre 17 e 21% no período 1957-64, começou a subir a partir de 1965 e alcançou 26,7% em 1968 (último ano para o qual se dispõe de informações). Em compensação o *deficit* orçamentário da União, como percentagem do PIB, atingiu seu máximo em 1962 e 1963 — 4,3% — passando a cair a partir de 1965 até chegar a 0,6% em 1969. (MANESCHI, A. “The Brazilian Public Sector”, in Roett, R., *Brazil in the Sixties*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1972.)

A elevação da receita fiscal como forma não-inflacionária de mobilizar recursos certamente foi mais que um mero “ovo de Colombo”, descoberto a partir de 1964. É que os inúmeros obstáculos políticos que se opunham a um aumento significativo da carga fiscal antes de 1964 foram eliminados pela centralização do poder de decisão no Executivo Federal, que se verificou a partir daquele ano. Convém notar que a *composição* da receita federal não se alterou muito neste período: como percentagem do PIB, os impostos indiretos cresceram de 12,8% em 1963 para 17,9% em 1968, ao passo que os impostos diretos aumentaram de 5,2% para 8,8% neste período. É fácil de ver que o peso dos impostos indiretos foi carregado pelos consumidores e, como é notório, sua incidência é regressiva. O caráter progressivo dos impostos diretos por sua vez é ilusório. Na verdade, o que realmente aumentou nesta categoria foram as contribuições previdenciárias, cuja arrecadação, em termos reais, cresceu 100% entre 1964 e 1968, ao passo que a do Imposto de Renda cresceu neste período apenas 33%. (MANESCHI, A., *op. cit.*) A incidência das contribuições previdenciárias no Brasil é nitidamente regressiva, pois elas estão sujeitas a um teto. Isto significa que quanto mais elevados os salários, tanto menor a proporção que é descontada para fins de previdência social.

Assim, a fonte principal dos recursos empregados nas inversões públicas — ou que o Estado passou a transferir ao setor privado sob a forma de crédito, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), pelo Banco

Nacional da Habitação (BNH) ou pelo Banco do Nordeste etc., continuaram sendo os assalariados, como antes, só que a forma como estes recursos passaram a ser “transferidos” mudou. Em lugar de um aumento *crecente* do custo de vida, que os salários acompanhavam com atraso, a “transferência” passou a se dar mediante um aumento *decrecente* do custo de vida (ao menos entre 1965 e 1972) que *não* era acompanhado pelos salários. Os lucros, assim acrescidos eram, em parte, confiscados pelo Estado, que os utilizava para financiar seus próprios investimentos e os do setor privado nos setores considerados prioritários.

Ao lado dos assalariados, outros setores sacrificados foram certas categorias de pequenos produtores (como por exemplo os do leite) e de pequenos comerciantes (como por exemplo os açougueiros). O sistema de controle de preços adotado não difere em essência do que existia antes de 1964, a não ser que, ele se tornou mais abrangente, mas a grande diferença está na autoridade muito maior dos que se encontram em sua direção. Daí ter aumentado a eficiência do sistema na limitação dos aumentos dos preços, tendo como efeito lateral a promoção de maior produtividade, o que, no sistema capitalista, é sempre resultado de maior concentração de capital. Em mercados em que competem pequenos e grandes operadores, a imposição de preços máximos à base de estimativa dos custos médios tende a eliminar a margem de lucro dos pequenos operadores, cujo holocausto tem como resultado reforçar a economia de escala dos que conseguem permanecer no mercado. A resistência dos pequenos, que tira sua força do fato de serem numerosos e se manifesta em geral no plano político, foi esmagada pelo rolo compressor da “busca da eficiência”, manejado por uma tecnocracia estatal mais poderosa que nunca.

3. O LONGO PERÍODO DE PROSPERIDADE

Qualquer série de tempo que se examine, referente à economia brasileira, mostra que 1968 foi o ano em que se deu a inflexão para cima. Esta inflexão foi o resultado de uma mudança na política econômica: o combate à inflação foi dado como vitorioso e a aceleração do crescimento passou a receber máxima prioridade. A partir de 1967, a construção civil foram destinados créditos abundantes do BNH e em 1968 o seu produto cresceu 23% em relação ao ano anterior. Este foi o início do “boom”, que logo depois envolveu a indústria automobilística e outros ramos produtores de bens duráveis de consumo.

Para estimular a demanda, mecanismos de crédito foram acionados e em grande escala. No caso da Construção Civil, o BNH oferecia crédito maciço aos construtores, permitindo-lhes acelerar as obras e, desta maneira, encurtar

o ciclo do capital, e reduzir seus custos e ao mesmo tempo proporcionava aos adquirentes créditos a longo prazo, com o saldo reajustado trimestralmente de acordo com a inflação. O programa falhou em relação aos assalariados pobres, pois entrava em contradição com a política salarial (que permitia apenas reajustamentos anuais dos salários) de modo que grande parte dos mutários deixou de pagar as prestações e muitos acabaram sendo despejados. Mas, o programa foi um sucesso com a nova classe média, cujos ganhos tendiam a aumentar mais que a inflação, e representou não apenas tremendo estímulo às atividades imobiliárias (inclusive especulativas) mas também às atividades cujo mercado é a própria Construção, tais como a Indústria de Minerais não-metálicos, a Metalúrgica, de Material Elétrico etc. No caso dos bens duráveis de consumo, criou-se elaborado sistema financeiro, capaz de atrair poupança privada com o chamariz da "correção monetária", o que permitiu financiar amplamente a venda destes bens.

Desta maneira, a demanda efetiva por bens industriais foi estimulada, o que levou, num primeiro período, ao crescimento da oferta mediante utilização crescente da capacidade produtiva. Na realidade, a demanda se dirigiu predominantemente a determinados ramos da indústria, pois ela era o resultado de um processo de concentração da renda que privilegiava as necessidades de uma elite relativamente reduzida. No período de 1968-1971, a Indústria de Material de Transporte (na qual predomina a automobilística) cresceu 19,1% ao ano, a de Material Elétrico (na qual se inclui a de aparelhos eletro e a eletrônico-domésticos) cresceu 13,9% ao passo que a Indústria Têxtil cresceu apenas 7,7% ao ano, a de Produtos Alimentares 7,5% ao ano e a de Vestuário e Calçados 6,8% ao ano. Como se vê, a produção de bens duráveis de consumo, que são comprados principalmente pelos grupos de elevadas rendas, cresceu a um ritmo duas a três vezes maior que a produção de bens não-duráveis de consumo, que são adquiridos por toda população.

A unilateralidade deste crescimento ainda foi maior pois o crescimento da produção de bens não-duráveis atendeu, em boa medida, à demanda externa. Estudo recente (SUZIGAN, W. et alii, *Crescimento Industrial no Brasil*, IPEA, Rio, 1974, Tab. II. 18) mostrou que do crescimento da produção de Vestuário e Calçados no período em questão, nada menos que 67,6% corresponde ao aumento das exportações, sendo que no caso da Indústria de Produtos Alimentares esta proporção foi de 45,3% e na Têxtil de 14,3%. Em contraste, a componente exportação foi reduzida no aumento da produção de Material de Transporte (2,1%) e no da produção de Material Elétrico (7,2%). Pode-se dizer, portanto, que o crescimento industrial se deu, a partir de 1968, de uma forma desigual, num duplo sentido: 1) cresceram muito mais as indústrias que produzem bens duráveis de consumo, equipamentos e bens intermediários do que as de bens não-duráveis de consumo, e 2) enquanto as primeiras se

expandiram em resposta a um forte aumento da demanda interna, as últimas tiveram seu crescimento voltado para fora.

A expansão das exportações industriais brasileiras foi tornada possível por uma conjuntura favorável no mercado mundial e por uma generosa política de isenções e subvenções fiscais por parte do governo. A conjuntura favorável foi o resultado de um processo de integração econômica do mundo capitalista, que começou (ou, se se quiser, recomeçou) a partir do fim da segunda Guerra Mundial. A partir do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), as trocas, sobretudo entre os países industrializados foram se avolumando, sendo o seu ritmo de crescimento persistentemente maior que o do crescimento da produção. Esta ampla expansão do comércio mundial se deu no quadro de uma expansão ainda maior das chamadas companhias multinacionais, que tendem a tornar o capital de fato móvel no plano internacional, alocando seus investimentos nos países onde os fatores de produção são relativamente mais baratos.

Como se viu acima, o Brasil foi objeto desta expansão das multinacionais na segunda metade da década dos cinquenta, mas estritamente em função do seu mercado interno. As grandes empresas automobilísticas, de material elétrico, químicas etc. estabeleceram então indústrias subsidiárias no Brasil, tendo em vista assegurar parte do seu mercado. Não se cogitou então que estas indústrias poderiam vir a dar lucros abastecendo o mercado externo. A situação mudou a partir dos anos 60 e não só para o Brasil. Desta época em diante, o grande capital internacional, vendo se esgotar as reservas de mão-de-obra na Europa, passa a procurar em países não-desenvolvidos ou semidesenvolvidos, condições propícias para expandir a produção industrial, sem incorrer em custos que lhe parecem proibitivos. Não é certamente por coincidência que quando cresce a exportação de capital para o mercado não-desenvolvido e se avoluma a contra corrente de exportação de manufaturados para os países industrializados, a imigração em massa de trabalhadores da periferia mediterrânea para a Europa se agiganta.

Desta maneira, abriram-se novos mercados para as indústrias dos países não-desenvolvidos, sobretudo para aquelas que requerem grande volume de mão-de-obra pouco qualificada. Na verdade, foi só depois de 1964 que o Brasil passou a enxergar nestas oportunidades um caminho alternativo de industrialização, voltado para fora, ao contrário da substituição de importações, que é por definição voltada para dentro. A partir de 1969, sobretudo, o governo passou a oferecer um volume de incentivos de tal ordem, às exportações de manufaturados, que estas passaram a crescer aceleradamente. É interessante observar como o preço de um produto (gravado com 15% de imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo exportado, passou a ser cada vez menor em relação ao seu preço para o mercado interno (= 100), à medida que novas subvenções fiscais iam sendo concedidas: 87 em 12.10.1967; 74 em 31.12.1967;

64 em 17.7.1969 e 57 em 1970 (SUZIGAN, W. et alii, *op. cit.*, Tabela II. 15). Na mesma medida em que o produto brasileiro era assim barateado no mercado mundial, crescia ano a ano o valor das exportações industriais: 32,2% em 1967, 11,2% em 1968, 32,3% em 1969, 45,3% em 1970, 27,5% em 1971 e 52,2% em 1972 (SUZIGAN W. et alii, *op. cit.*, Tabela II. 14).

A maior parte destas exportações foi, como se viu acima, de bens não-duráveis de consumo: calçados, café soltível, suco de laranja etc. Mas, nos últimos anos também as chamadas indústrias "dinâmicas" têm participado mais intensamente da pauta de exportações. Tem havido, sobretudo exportação de aparelhos de medida e material de instalação elétrica, televisão, rádios e fonógrafos, máquinas de terraplenagem, máquinas de escritório etc. É sinal que as multinacionais tendem a incluir cada vez mais o Brasil como base de produção industrial para o mercado mundial. A recente instalação de uma fábrica de motores de automóvel com produção exclusivamente destinada à exportação foi neste sentido um marco. Dado o baixo custo dos fatores de produção, particularmente da mão-de-obra, além dos incentivos fiscais, é até de se estranhar que isso não tenha acontecido antes.

A expansão quase explosiva das exportações brasileiras (e não só das indústrias), cujo valor em dólares cresceu de 1.654 milhões em 1967 para 6.199 milhões em 1973 — 275% em 6 anos ou cerca de 24% ao ano! — possibilitou uma alteração básica na estratégia de desenvolvimento. Ela tornou possível trazer recursos do exterior numa medida muito mais ampla que no passado. Para se ter uma idéia do seu montante basta observar que a dívida externa do Brasil subiu de 4,4 bilhões de dólares em 1969 para 12,6 bilhões em 1973, devendo ter atingido cerca de 17,3 bilhões em 1974. Uma disponibilidade tão grande de recursos externos proporcionou à política econômica graus adicionais de liberdade ao: *a)* permitir a abertura de pontos de estrangulamento, constituídos por oferta inelástica a curto prazo de certos bens, mediante sua importação acrescida, *b)* suplementar a poupança interna com meios financeiros externos para a aquisição de bens de capital (em geral, no exterior).

A nova estratégia de desenvolvimento baseou-se, portanto, em boa medida, na abertura da economia para fora. Isto significa que as prioridades no processo de industrialização deixam de ser as necessidades do mercado interno apenas, mas passam a ser também as necessidades do mercado mundial. Como os recursos disponíveis para investimento a cada momento são limitados — estamos pensando em recursos reais: mão-de-obra de diferentes graus de qualificação, equipamento, matérias-primas — sua utilização está sendo condicionada cada vez mais pelo objetivo da integração da economia brasileira na divisão internacional do trabalho, não mais como mero fornecedor de matérias-primas, é certo, mas como fornecedor também de bens industriais.

Volta-se, assim, ao critério das “Vantagens Comparativas” na alocação das inversões, o que significa que, em lugar de se expandir a indústria de equipamentos tecnologicamente sofisticados, que podem mais “facilmente” ser adquiridos no exterior, o Brasil expande ramos como a indústria de calçados, a tecelagem ou mesmo a indústria de máquinas de escritório, cujos produtos competem mais “facilmente” no exterior.

Nesta mudança de estratégia, o Brasil cedeu às admoestações dos economistas liberais, que povoam os órgãos econômicos e financeiros internacionais e sempre condenaram a substituição de importações “exagerada”. Desta maneira, o país vendeu por um prato de lentilhas — a “ajuda” externa — o seu direito de primogenitura no sentido de procurar alcançar a fronteira tecnológica e, um dia, tornar-se uma nação plenamente desenvolvida. Pois que outra coisa significa uma estratégia que leva a expandir a produção e exportação de calçados ou mesmo componentes de sistemas de processamento de dados e a importar as máquinas de fabricar calçados e os computadores? Não há dúvida que uma divisão de trabalho à base das “Vantagens Comparativas” — cada um se especializa no que pode produzir a custo mais baixo — entre países adiantados e países atrasados só pode ter por resultado a consolidação do desnível e o aprofundamento da dependência dos últimos em relação aos primeiros.

Neste sentido, a abertura para fora da economia brasileira, que se caracterizou também, como não podia deixar de ser, por ampla expansão das multinacionais por quase todos ramos de atividade, acarretou sensível aumento da dependência tanto financeira como tecnológica do exterior. Importantes firmas brasileiras, que haviam dominado a tecnologia de suas áreas de atuação, foram compradas por multinacionais ou se associaram com elas. Apenas nos ramos em que atuam empresas estatais — principalmente de petróleo, transportes e mineração — a penetração das multinacionais foi algo barrada, limitando-se sua participação a “joint ventures”, em associação com o capital público e, às vezes, com o capital privado nacional.

O prolongado “boom”, que começou em 1968, baseou-se portanto nos seguintes elementos: *a)* uma demanda interna por bens duráveis de consumo em expansão, graças à concentração da renda e a mecanismos financeiros que permitiram a ampliação do crédito ao consumo; *b)* uma demanda externa em expansão graças à liberalização do comércio internacional e ao subsídiamento das exportações; *c)* forte injeção de recursos do exterior, que complementam a poupança interna e permitem eliminar focos inflacionários, graças a uma capacidade de importar tornada superelástica. O que não se tinha tornado visível é que, nesta constelação, faltava um quarto elemento: uma *crescente* taxa de inversões.

É verdade que, segundo os dados oficiais, houve efetivamente uma ele-

vação da taxa de investimento, medida pela relação entre a Formação Bruta de Capital Fixo e o Produto Nacional Bruto, que oscila ao redor dos 15% no período de baixa, entre 1965 e 67, retorna seu nível normal entre 16 e 17% em 1969 e salta depois para 21,2% em 1970, 22,0% em 1971, 22,2% em 1972 e 22,8% em 1973 (FGV, *Conjuntura Econômica*, novembro de 1972 e janeiro de 1975). O que importa, porém, é comparar estas taxas de investimento com o ritmo de expansão do Produto. Num período de crescimento reduzido, como o de 1965 — 1967, uma taxa de inversão de 15% pode ter sido até exagerada, tendo talvez contribuído para aumentar a capacidade ociosa. No período de 1968—69, em que o crescimento acelerado pôde contar com reservas consideráveis de capacidade, uma taxa de investimento de 16 ou 17% pode ter sido suficiente. Mas, se essa capacidade começou a se esgotar paulatinamente, como era inevitável, então é duvidoso que taxas de investimento de 22 ou 23% sejam suficientes para sustentar um crescimento anual médio de 10% do produto.

Um raciocínio simples permite visualizar as dimensões do problema. Admitamos que a relação capital/produto seja igual a 2 (o que é bastante conservador) e que a depreciação anual seja de 5% deste capital, ou seja, de 10% do produto.⁸ Isto significa que inversões equivalentes a 10% do Produto se destinam a meramente repor elementos gastos do capital fixo. Sendo a taxa de inversão bruta 22 ou 23%, a taxa de inversão líquida seria então de 12 ou 13% do Produto, o que significaria uma expansão de 6 ou 6,5% do Capital Social (que se supõe ser duas vezes o Produto). Em outras palavras, entre 1970 e 1973, a um aumento da produção de 10% ao ano teria correspondido um aumento anual líquido de capacidade de 6 ou 6,5%, o que faz prever um rápido esgotamento das reservas de capacidade em futuro próximo. Para que a capacidade crescesse a pelo menos o mesmo ritmo que a produção, a taxa líquida de inversão teria que ter sido de 20% e a bruta de 30%. É, aliás, o que indica o exemplo do Japão, um dos poucos países em que o PNB tem crescido a taxas anuais de mais de 10% por muitos anos: sua taxa bruta de inversão foi de 25,2% entre 1953 e 1960 e de 33% entre 1961 e 1967 (*Conjuntura Econômica*, novembro de 1972).

A partir de 1973, o desenvolvimento das forças produtivas começou a se chocar com uma série de barreiras “físicas”: o sistema de transporte passou a não dar mais vazão a volumes acrescidos de mercadorias (mormente em época de safra); numerosas matérias-primas (desde papel até aço) e insumos acabados (desde material de embalagem até fertilizantes) passaram a escassear tanto no mercado interno quanto no externo; outros serviços, como o dos telefones por exemplo, começaram a vergar sob o peso de uma demanda excessiva. A aceleração do ritmo inflacionário, que se registra a partir daquele ano, apesar de toda rigidez do sistema de controle dos preços, foi o resultado

da contradição entre um impulso cada vez mais poderoso para acumular e as limitadas disponibilidades reais para fazê-lo.

Os recursos para inversão dependem, a curto prazo, da capacidade de importar do país e da capacidade de produção do seu Departamento I, isto é, do conjunto de atividades que produzem meios de produção. É preciso considerar que, a curto prazo, não somente é dada esta capacidade de produção do Departamento I, como também não se pode desprezar o tempo necessário à sua utilização, ou seja, o período que transcorre entre a encomenda de determinado volume de capital fixo (ou a formulação do anteprojeto que fundamenta a decisão de investir) e o momento em que esta nova capacidade de produzir passa a ser utilizada. Uma boa parte das barreiras físicas, que limitam hoje, no Brasil, o impulso para crescer, decorre, precisamente do fato de que decisões cruciais para investir foram tomadas muito tarde. Exemplo disso é a siderurgia, cuja produção nos últimos anos tem se expandido a taxas inferiores à demanda, ensejando importações crescentes de aço. A formulação de planos grandiosos de expansão siderúrgica, que pretendem tornar o Brasil importante exportador de aço na década dos 80, não é solução para o ponto de estrangulamento que *hoje* se apresenta.

Uma indicação do esgotamento da capacidade de produção de meios de produção é dada pela participação crescente das importações na oferta total dos ramos industriais relevantes. Assim, no caso da Mecânica, por exemplo, aquela participação passou de 28,2% em 1965 (ano de parcos investimentos, como foi visto) para 35,6% em 1970 e para 40,4% em 1972. E isto apesar de inversões crescentes na Indústria Mecânica: 97 milhões em 1967, 135 milhões em 1968 e 193 milhões em 1969 (cruzeiros de poder de compra constante de 1969). (V. SUZIGAN, W. et alii, *op. cit.*, Tabela II. 5 e II.9.)

Há dois obstáculos atualmente à expansão suficientemente rápida da capacidade de produção do Departamento I no Brasil: a abertura para fora, que desestimula as inversões na substituição de importações tecnologicamente “complexas e a falta de recursos humanos e materiais ou, se se quiser, de trabalho vivo e morto em quantidade e qualidade adequadas. Quanto ao primeiro obstáculo, ele já foi analisado acima e basta acrescentar que a recessão mundial iniciada em 1974 reduziu algo o brilho da estratégia de crescimento “para fora”, o que fez com que fossem adotadas medidas tendentes a enfatizar novamente a substituição de importações. Os efeitos práticos destas medidas, no entanto, só se farão sentir em alguns anos, pois resultam em investimentos de média e longa duração em setores de base. O que importa, porém, a prazo mais longo é o segundo obstáculo: uma expansão significativa do Departamento I de uma economia com o grau de industrialização já atingido pelo Brasil implica o domínio de novos processos de produção, novos no sentido de que foram desenvolvidos mais ou menos recentemente nos grandes

centros industriais. Para tanto haveria que executar todo um programa de preparação de cientistas, técnicos, administradores e trabalhadores especializados, além de se criar a base institucional necessária. Desta maneira, a elevação da taxa de investimento ao nível que permitiria sustentar um crescimento do Produto da ordem de 10% ao ano requer não somente um volume adequado de recursos poupados, mas uma série de medidas de caráter qualitativo que, ao que parece, ainda não foram contempladas.⁹

Uma outra maneira de ver o problema seria a seguinte: para que a economia pudesse continuar crescendo a 10% ao ano, seria preciso transferir uma parcela ponderável da força de trabalho do Departamento II, isto é, da produção de meios de consumo, para o Departamento I, ou seja, para a produção de meios de produção. Esta transferência não pode ser operada mediante os mecanismos usuais de mercado, nem mesmo se estes forem estimulados por subsídios, incentivos etc; simplesmente porque se trata de implantar atividades que ainda não existem no país e que não se encontram no horizonte de perspectivas de nenhuma das empresas existentes. É o caso por exemplo da indústria de computadores ou da indústria aeronáutica. Esta última vegetava, resumindo-se a alguns estabelecimentos privados de pequena porte, até que o governo resolveu criar a EMBRAER, que parece abrir perspectivas de avanços significativos neste campo. Iniciativas como estas — empresas estatais com dotações orçamentárias adequadas e planos de grande alcance — constituiriam a base institucional mínima sobre a qual uma nova etapa do desenvolvimento poderia ser inaugurada. Mas, mesmo que isto se fizesse já, esta transferência de mão-de-obra para novas atividades de grande complexidade tecnológica requereria intensa preparação, que de qualquer modo demandaria tempo.

É preciso concluir, portanto, que o período de crescimento rápido da economia brasileira, entre 1968 e 1974, foi, em essência, um período de recuperação da recessão de 1962-67, cujas possibilidades estão se esgotando. No plano das aparências, este esgotamento se manifesta sob a forma de pressões sobre o Balanço de Pagamentos e o nível de preços. Sintomaticamente, tanto o *deficit* do primeiro (cerca de 1,3 bilhões de dólares) quanto a elevação do segundo (cerca de 35%), atingiram em 1974 níveis de recorde. Mas o controle do Balanço de Pagamentos e da inflação são apenas as contingências imediatas que obrigam o Estado a pôr um freio ao crescimento. No fundo, o que se dá é a incapacidade do sistema de se transformar estruturalmente, de modo a expandir o Departamento I a ponto de tornar a taxa de inversão independente da capacidade de importar. Em 1974, a necessidade objetiva de incrementar as inversões contribuiu no mínimo tanto quanto a elevação dos preços do petróleo para que as importações dobrassem, em valor, em relação ao ano anterior. É claro que enquanto uma parcela qualitativamente essencial

das inversões depender de importações, o ritmo de crescimento da economia será uma função das vicissitudes da economia internacional, cujas perspectivas, aliás, não são das mais alvissareiras.

NOTAS

1. Tomando-se médias de 3 anos para evitar flutuações devidas a fatores climáticos, temos a seguinte evolução entre 1954/55/56 e 1959/60/61 em termos de participação na Renda Nacional (em cruzeiros correntes): a da agricultura como um todo caiu de 28,7 para 26,9%, a da agricultura de Minas Gerais desceu de 5 para 4% e a da agricultura do Rio Grande do Sul caiu de 3,8 para 3,1%. Esta decadência relativa não atingiu porém a agricultura do Nordeste, cuja participação na Renda *subiu* neste período de 5,1 para 5,8%.
Em 1949, os estabelecimentos que empregavam até 5 operários eram responsáveis por 12,2% do emprego e 9,7% do Valor de Transformação Industrial (VTI) de toda indústria. Em 1959, estas porcentagens tinham caído para 8,5 e 4,4% respectivamente. Em compensação a participação dos estabelecimentos com 500 ou mais operários no emprego e no VTI aumentou de 24,7 e 27,1% em 1949 para respectivamente 29,0 e 36% em 1959. (Dados dos Censos Industriais de 1950 e 1960).
2. Poder-se-ia supor que o forte crescimento das indústrias produtoras de bens de consumo durável fosse devida sobretudo à substituição de importações, de modo que a oferta total destes bens teria variado muito menos. Mas este não foi o caso. A preços constantes de 1955, a oferta total (importações mais produção nacional) de bens de consumo duráveis cresceu de 21,1 milhões em 1955 para 75,3 milhões em 1961, sendo que destes totais as importações representavam apenas 10% em 1955 e 3,3% em 1961. Em contraste com este aumento de 257% na oferta de bens duráveis de consumo (17% ao ano), a oferta de bens não-duráveis de consumo aumentou apenas 47% neste período (6,7% ao ano). CANDAL, A., *A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectiva*, Min. do Planejamento, Rio, 1969, Quadro 43.
3. É esta, em geral, a conduta das empresas dirigidas pelos proprietários: estes tendem a se manter nos ramos que conhecem, replicando na própria empresa os lucros. Quando se torna óbvio que a empresa não pode mais ser expandida com proveito, o lucro tende a ser aplicado em imóveis ou em papéis de renda fixa. Para se ter uma idéia da ordem de grandeza do processo, bastam os seguintes dados: entre 1955 e 1962, o salário real dos operários da Indústria de Transformação subiu apenas 12,3% (1,7% ao ano), ao passo que a produtividade dos mesmos aumentou 72,8% (8,2% ao ano). A diferença é particularmente grande nas indústrias que fazem bens de consumo duráveis e de capital, onde um aumento de salários reais de 11,5% contrasta com um aumento de produtividade de 121,4% neste período. (CANDAL, A., *op. cit.* Quadro 31.)
4. O índice dos salários reais dos operários da Indústria (1955 = 100) caiu de 113,2 em 1958 para 112,3 em 1962. (CANDAL, A., *op. cit.*, Quadro 31.)
5. Entende-se por investimento autônomo o que não responde a um aumento prévio da demanda que resulta da elevação da renda. Caem nesta categoria a construção da nova capital e grandes obras de infra-estrutura.

8. A Contabilidade Nacional no Brasil admite que a depreciação seja apenas 5% do Produto, o que representa forte subestimação, como o mostram as comparações com outros países, nos períodos 1953/60 e 1961/67, em que a *menor* taxa fora da do Brasil foi de 7,86%, situando-se a maior entre 9 e 11% (Vide *Conjuntura Econômica*, novembro de 1972, Tabela IV, p. 29.)
9. A. Fishlow em sua perspicaz análise da economia brasileira ("Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira após 1964" *Estudos CEBRAP*, nº 7, jan.-março 1974) já apontou a insuficiência da poupança como um possível obstáculo à continuação do crescimento acelerado. Ele, no entanto, deu ênfase apenas aos aspectos quantitativos da poupança, ao passo que nós cremos serem mais importantes ainda os aspectos qualitativos do processo de acumulação que, no caso de um país como o Brasil, implicam um amplo grau de avanço tecnológico.

