

BCME-DOAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE TEORIA ECONÔMICA
MESTRADO EM ECONOMIA- CAEN
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

122 P.

| | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 1338.981 | N.Cham. 1338.981 A229m 1 |
| A229m | Autor: Jose Haroldo Aguiar |
| T | Título: O Modelo de industrializacao |
| |  |
| | 00877115 Ac. 26838 |
| | UFCE - BCME |

**O MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO
POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES
NO BRASIL: Auge e Desagregação**

BCME - BIBLIOTECA

Autor: José Haroldo Aguiar Junior
Orientador: Jair do Amaral Filho

Fortaleza, 1997

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE TEORIA ECONÔMICA- CAEN
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação submetida à banca examinadora
no curso de mestrado em economia - CAEN
como requisito para a obtenção do grau de
mestre.

Dissertação aprovada em
24/04/97

Banca Examinadora

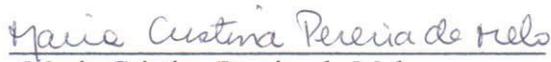


Jair do Amaral Filho (orientador)

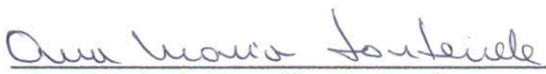


Cesare Giuseppe Galvan

BCME - BIBLIOTECA



Maria Cristina Pereira de Melo



Ana Maria de Carvalho Fontenele
(professora convidada)

Dedico este trabalho
à Epiane, com afeto

AGRADECIMENTOS

Desejo agradecer a possibilidade de ter feito este trabalho ao Professor Jair do Amaral Filho, cujo conhecimento e capacidade de trabalho valeram para mim como um aprendizado que vai muito além desta dissertação. Ao Professor Cesare Giuseppe Galvan quero agradecer pela oportunidade de conviver com um intelectual de grande profundidade, com quem tive o privilégio de partilhar o saber filosófico e econômico do qual ele é possuidor. Agradeço sobretudo ao seu apoio incondicional durante todo o processo de elaboração.

À Professora Maria Cristina Pereira de Melo eu desejo agradecer a disponibilidade e as acuradas observações, especialmente no tocante ao aspecto da tecnologia. Suas palavras de incentivo ditas aqui e ali foram muito importantes. À Professora Ana Maria de Carvalho Fontenele, minha professora de Economia Brasileira na graduação, agradeço também com muita alegria pois trouxe a este trabalho toda a sua luminosidade, amizade e dinamismo.

Ao CAEN, local onde aprendi boas lições para a vida, faço minha homenagem. Agradeço ao Professor Ivan Castelar pelo apoio e sugestões no início e ao longo do trabalho. Ao Professor Osmundo Rebouças, pelo exemplo. Ao Professor Roberto Smith com quem aprofundei o estudo da Economia Política. Ainda ao Professor Ricardo Régis Duarte pela valorização do meu trabalho, também ao Professor Assuero Ferreira, Professora Ana Cristina Teixeira Leite e Professora Liana Carleial, Professor Flávio Ataliba e Professor João Mário.

Aos todos amigos da minha turma no CAEN, particularmente Ricardo, Alexandre, Max, Régis, Waleska, Ivanice, José Raimundo, Mario, Laura, Arnaldo e Helena quero agradecer. Aos amigos de outras turmas, especialmente Edilberto, Mairton, Marcelo, Robert, Mileno, Esther, Nelson, Márcia, Lucy, Newton e João meu agradecimento pela atenção.

Meu agradecimento aos funcionários do CAEN e da Biblioteca, particularmente Silvio, Coronel, Mercedes, Joélia, Belmiro, Aparecida, Itamar e Fazia.

Ao Kléber meu abraço de agradecimento.

Fora do CAEN há muito a agradecer, permitam-me resumir a Meus pais, minha avó Áurea, Tia Salete, a Silvana e Luís, ao Silvio e Soraya, ao Bruno ao Igor e Fernanda, Tia Lúcia e toda minha família. A Professora Anésia e Sr. Epitácio, ao Ricardo Hugo, ao Allex, ao Alexandre Fleming, ao Dr. Luís Carlos, ao povo do ICRE muito especialmente Maria Luisa, Antônio Carlos e Assis. A todos meu obrigado.

RESUMO

Esta dissertação trata do esgotamento do processo de Desenvolvimento Econômico no Brasil ocorrido no início da década de 80. Para tanto é feita uma apresentação e uma análise do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações, destacando seu auge e sua desagregação no início dos anos 80.

Além da apresentação conceitual e histórica do Modelo, foi feito um retrospecto dos antecedentes da crise econômica do período, analisando o pós-64 com ênfase no governo Geisel (1974-1979). Em seguida foi analisado o governo Figueiredo (1979-1985) pois argumenta-se que este foi o período no qual se efetivou a desagregação do Modelo.

Após esta argumentação mostra-se a desestruturação do Modelo em análise, enfatizando a crise do modo de financiamento e a crise do papel do Estado. Além disso apresenta-se o debate em torno da retomada do Desenvolvimento Econômico. Finalizamos com algumas considerações a cerca da importância da reestruturação do papel do Estado na Economia Brasileira, apontando para a necessidade de potencializar sua capacidade de intervenção, sem defender, no entanto, o mesmo grau de intervencionismo existente no Modelo.

ABSTRACT

This dissertation concerns the end of the process of Economic Development in Brazil, that took place in the beginning of the 80th. To do so, it was presented and analysed the Model of Import Substitution Industrialization, its growth and degeneration in the early 80th.

Besides the conceptual and historical study of the Model, it was done a retrospective of the Brazilian Economy since 1964 stressing the period of 1974-1979. Then it was analysed the government of Figueiredo (1979-1985) because it was assumed that the Model declined in this historical moment.

After that it was presented the degeneration then the end of the Model itself and the theoretical discussion about the recovery of the Economic Development. This work was finished with some thought about the process occurred and about the role of the state in the Brazilian Economy. It was stressed the important place of the intervention in this economy to the recovery of the Development.

SUMÁRIO

| | Página |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| CAPÍTULO 1 - O MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES..... | 4 |
| 1 - Caracterização do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações..... | 4 |
| 2 - O Intervencionismo - O Papel do Estado no âmbito do Desenvolvimento Econômico e do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações... 9 | |
| 3 - Periodização do Modelo - Teoria e Processo Histórico no Brasil..... | 12 |
| CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO ESGOTAMENTO DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES..... | 23 |
| 1 - Projeto Autoritário para um Brasil desenvolvido..... | 23 |
| 2 - O Fim do "Milagre Econômico" (1968-1973). Percalços do Projeto Militar de 1964..... | 30 |
| 3 - Ernesto Geisel e o avanço do Projeto Nacional-Desenvolvimentista..... | 32 |
| 4 - O II PND - A construção das estruturas da Economia Brasileira recente.. | 35 |
| 5 - O Estado no avanço do Projeto Nacional-Desenvolvimentista de 1974 a 1979..... | 45 |
| 6 - O Balanço de Pagamentos e o problema da Dívida..... | 50 |
| CAPÍTULO 3 - O ESGOTAMENTO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO - O GOVERNO FIGUEIREDO..... | 57 |
| 1 - A transição para o novo governo..... | 57 |
| 2 - O quadro inflacionário e a ineficácia da política restritiva..... | 58 |
| 3 - A curta retomada da estratégia desenvolvimentista com Delfim Netto - 1979 a 1980..... | 62 |
| 4 - A via recessiva e o problema da Dívida (1980 - 1983)..... | 67 |
| 5 - A virada do processo recessivo em 1984. Retomada do crescimento?... | 79 |
| CAPÍTULO 4 - A DESAGREGAÇÃO DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E PROPOSTAS PARA A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO..... | 84 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1 - O Esgotamento do Modelo de Desenvolvimento..... | 84 |
| 2 - O Papel do Estado e a desagregação do Modelo..... | 86 |
| 3 - Estagnação do Modelo - Propostas para a retomada do Desenvolvimento.. | 97 |
| 4 - Propostas para a retomada da Trajetória Histórica de Desenvolvimento no Brasil..... | 98 |
| 5 - Perspectivas do Intervencionismo no Brasil..... | 111 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 113 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 116 |

INTRODUÇÃO

O Brasil passou pela década de 1980 sem conseguir superar a crise econômica que transformou em inquietações as esperanças dos brasileiros. Do sonho do desenvolvimento econômico com o crescimento industrial para a inflação elevada e a estagnação econômica. Até hoje as taxas de crescimento estão em níveis muito baixos em relação à média histórica. Além disso, com a crise, a prioridade do governo passou a ser a estabilização de preços, deixando o crescimento em segundo plano.

A preocupação fundamental desta dissertação é com o desenvolvimento econômico no Brasil. Para estudá-lo e entendê-lo achou-se por bem retomar às origens da crise econômica nos anos 1980 quando o país passou da euforia do crescimento às angústias da estagnação. O esgotamento do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações transformou a realidade para os brasileiros, com a recessão, o consequente desemprego e a inflação. Procurou-se então centrar a reflexão sobre o problema genérico do desenvolvimento hoje, tomando as origens do Modelo como referência.

Para tanto escolheu-se para análise o período governamental de 1979 a 1985, correspondente à administração Figueiredo. Neste período, pensa-se, apareceram todos os problemas relacionados à crise do desenvolvimento brasileiro. Esta crise está marcada pelo esgotamento do modo de intervenção estatal, pelo esgotamento do modo de financiamento baseado em grande medida no endividamento externo, pela inflação ascendente e pela estagnação.

Divide-se a análise em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda o Modelo de Industrialização por Substituição de Importações, teorizado a partir do fim dos anos 40 pela CEPAL, destacando suas principais hipóteses e características. Coloca-se o Modelo como sendo uma interpretação do processo de desenvolvimento econômico no Brasil e como uma normatização de políticas para o crescimento industrial. A abordagem privilegia a conceituação e a história, mostrando os avanços e limites do Modelo.

O segundo capítulo enfoca os antecedentes históricos do período 1979 - 1985, com destaque para o projeto autoritário de 1964, passando pelo PAEG, pelo período de crescimento do milagre econômico até o II PND. Concentra-se a análise no projeto do governo Geisel, o projeto nacional-desenvolvimentista, que procurou prolongar o crescimento ao mesmo tempo que impulsionar mais uma etapa do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações, com a implementação do II PND. Com este capítulo visa-se destacar o processo de desenvolvimento econômico, o processo de endividamento e a efetiva e abrangente intervenção do estado na economia, tanto como regulador quanto empresário.

No capítulo terceiro faz-se uma análise do governo Figueiredo, a partir do momento da transição do governo Geisel. A análise mostra todos os passos da política econômica desde a austeridade de Simonsen até o breve retorno do “desenvolvimentismo” de Delfim Netto. Analisa-se ainda o quadro inflacionário e a ineficácia da política macroeconômica.

Com o retorno de Delfim Netto ao Planejamento, retoma-se o discurso “desenvolvimentista” que seria abortado com a recessão de 1981-1983. A partir daí a análise é centrada na política econômica recessiva e no problema do esgotamento do modo de financiamento. As dívidas externa e interna aparecem no horizonte. O Balanço de Pagamentos integra a análise como limite importante. Em seguida mostra-se a virada, com a retomada do crescimento já em 1984. Seria o fim da crise? Mostra-se que não e destaca-se o papel do setor público em todo o processo.

O quarto capítulo é aquele no qual se analisa o problema da estagnação do processo de desenvolvimento econômico. Analisa-se a degradação do modelo desenvolvimento brasileiro. Seus fundamentos, seu desenvolvimento, enquanto Modelo de Industrialização por Substituição de Importações. Em seguida trata do debate em torno da estagnação e as possíveis saídas para a retomada do desenvolvimento. O destaque é dado às análises de Carlos Antônio Rocca, Luís Carlos Bresser Pereira e do documento da FIESP - Livre

para Crescer. Estes autores, em graus diferentes, são críticos do Modelo mas reconhecem o seu papel importante na economia brasileira e apontam soluções diferentes, apesar de próximas, para a questão da retomada do desenvolvimento.

O retorno do pensamento liberal no Brasil reflete a crise do modelo intervencionista que servira de base à construção da estrutura industrial. Enfatizam-se algumas posições que cresceram no debate ideológico.

O objetivo deste capítulo quarto é mostrar a desagregação do Modelo e articulando com a esfera das idéias que se tornaram dominantes com a história do crescimento e da estagnação da economia brasileira com a crise do início dos anos 1980.

Ponto central do trabalho é o papel do estado dentro do modelo, com análise do seu desenvolvimento e crise. A economia brasileira construiu sua industrialização fundamentada na participação direta e indireta do Estado. Este intervencionismo entra em crise no início dos anos 80 enquanto crise fiscal do Estado, a crise da ideologia keynesiana enquanto influência básica das políticas econômicas propostas pela CEPAL.

A crise do setor externo da economia brasileira é destacada como ponto chave para a crise geral no país. O estrangulamento do balanço de pagamentos, provocado pela crise da dívida externa, obriga o país a recompor radicalmente sua política econômica. Esta recomposição privilegiou instrumentos macros de ajustes de curto prazo em detrimento de ajustes estruturais de longo prazo. Conduz-se a análise do crescimento à estagnação. É o fim do período Figueiredo, com o fim do projeto autoritário nacional-desenvolvimentista e a desestruturação do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações.

A dissertação é concluída com algumas considerações finais que apontam as reflexões centrais desenvolvidas ao longo dos capítulos.

CAPÍTULO I

O MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

1 - CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O Modelo de Industrialização por Substituição de Importações foi elaborado como forma explicativa e normativa do desenvolvimento econômico de algumas economias latino-americanas, em particular no aspecto da industrialização. O referido Modelo visualizou para essas economias a passagem definitiva da produção de bens primários para a produção de bens industriais. Visava provocar uma nova inserção da região na Divisão Internacional do Trabalho, com ênfase na estruturação e crescimento de um setor industrial. Esta nova inserção provocaria o desenvolvimento econômico.

A elaboração teórica do modelo e propostas de política econômica datam do fim dos anos 40, particularmente com os autores ligados à CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - órgão da Organização das Nações Unidas). As propostas surgidas neste período não se constituíam propriamente uma novidade dado que, pelo menos desde o fim do século XIX, já se discutia a importância da industrialização para a transformação dos países latino-americanos.¹

O modelo cepalino dividia a economia mundial em Centro e Periferia, sendo que os países incluídos nesta só poderiam sair de sua condição periférica se provocassem um processo de desenvolvimento com industrialização. Para isso, deveria existir uma política deliberada no sentido de provocar a construção e o desenvolvimento do setor industrial, sem a qual os países estariam condenados ao atraso e ao subdesenvolvimento.

Para elaborar e estruturar estas idéias os teóricos da industrialização tomaram o Centro, ou as sociedades capitalistas avançadas, como modelo paradigmático de

¹ - Ver FONSECA, Pedro César Dutra; "As Origens do Pensamento Cepalino e a influência de Keynes"; in ANAIS DO 2º ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; São Paulo; 1997.

sociedades desenvolvidas . Este paradigma estava na Europa Ocidental, onde floresceu o capitalismo da 1ª e da 2ª revoluções industriais como também no Norte da América, nos E.U.A. especialmente, onde havia modernas técnicas produtivas, homogeneidade no nível técnico da produção nos diversos setores e diversificação na estrutura produtiva.

Por outro lado, a Periferia comportava os países subdesenvolvidos, caracterizados por serem exportadores de produtos primários, com baixo nível de renda, heterogeneidade ao nível técnico da produção em setores distintos e uma estrutura produtiva especializada. À medida em que preenchiam seu papel na Divisão Internacional do Trabalho, como produtoras de alimentos e matérias primas e consumidora de bens industriais, a Periferia do sistema capitalista girava em torno do Centro, e refletia as necessidades da produção e reprodução do capitalismo avançado, inclusive com a absorção de empresas multinacionais quando estas expandiam seus investimentos para a Periferia.

O papel da CEPAL foi muito importante para a dinamização da economia latino-americana. Criada em 1948 e com sede em Santiago do Chile, a Comissão passou a sistematizar dados sobre a região e a teorizar sobre o problema do atraso das economias latino-americanas. De grande importância foi o trabalho do economista argentino Raul Prebisch, segundo secretário executivo da comissão, que articulou e difundiu a idéia da necessidade do processo de industrialização para o desenvolvimento da região. O texto clássico de Prebisch² publicado em 1949 provocou grande impacto ideológico sobre as lideranças econômicas e políticas e incitou o trabalho teórico e a ação dos governos no sentido da construção do setor industrial.

O eixo teórico fundamental da escola cepalina foi de contraposição à Teoria das Vantagens Comparativas no comércio internacional. A análise cepalina procurou demonstrar a inconsistência das análises clássica e neoclássica, nas quais se fundamentavam as trocas entre centro e periferia. A teoria clássica já formulada por D. Ricardo em 1823, fora rearticulada pela escola neoclássica como Teoria dos Custos Comparativos, mostrando que era necessário que os estados-nações se especializassem na produção daqueles bens para os quais possuissem vantagens

² - PREBISH, Raul; "El Desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas." Boletim econômico para América Latina.

comparativas, fundamentadas na dotação de fatores.³ Com isto todas as economias nacionais levariam vantagens com ganhos de produtividade, absorvendo inclusive, parte dos frutos do progresso técnico dos países centrais através dos termos de intercâmbio, no caso das economias primário-exportadoras.

Prebish, no texto citado, contrapôs-se a esta teoria afirmando que os países centrais levavam vantagens nas trocas internacionais com os países periféricos. Estes só poderiam se desenvolver rompendo com a especialização na qual estavam envolvidos e se industrializando, mesmo que isto negasse a teoria aceita até então como a mais correta. O setor industrial deveria assumir a dinâmica do crescimento econômico nas economias periféricas.

A análise do economista argentino baseava-se na tendência à deterioração dos termos de intercâmbio, que significava que os preços dos produtos primários tenderiam a decrescer em relação aos preços dos produtos industriais. À medida em que o capitalismo avançava nos países centrais os preços dos bens industriais permaneciam relativamente mais elevados em relação aos produtos primários dado a pressão do movimento sindical, à estrutura oligopólica dos mercados destes países industrializados e ao fato de que a elasticidade renda da demanda por bens primários no comércio internacional era menor do que um. Isto demonstrava que um aumento percentual de renda ao nível das economias industrializadas provocava uma expansão percentual menor na demanda de produtos primários.

Na análise de 1949 apresentada por Prebish, o novo centro cíclico do capitalismo, os E.U.A., contribui para a deterioração dos termos de intercâmbio na medida em que possuía um baixo coeficiente de importações, chegando a ser menor que o da Inglaterra (que fora o centro cíclico anterior). Na fase de baixa do ciclo econômico os preços dos produtos industriais não caíam tanto quanto o preço dos bens primários, dado os fatores que já apontamos no parágrafo anterior. Com isto os países da periferia absorviam uma maior perda. Na fase de ascendência do ciclo as economias periféricas tinham uma tendência a acompanhar a retomada do crescimento das economias centrais, porém como o novo centro-cíclico era bastante

³ Ver VINER Jacob; Studies in the Theory of International Trade. Particularmente capítulo VIII.

7 fechado em termos de importação, as economias primário-exportadoras levavam novamente desvantagem.

Prebish analisa, ainda no texto de 1949, o impacto deste processo histórico na absorção do progresso técnico. Os países periféricos levavam desvantagens em relação aos países centrais, o que os condenava ao atraso histórico e estrutural. Os países periféricos, para o autor citado, chegavam mesmo a transferir os ganhos de produtividade das atividades em que se especializavam para os países centrais, via preços.

Tomando como tipo ideal as sociedades capitalistas avançadas Prebish propôs o processo de industrialização como um processo de desenvolvimento. Esta industrialização já vinha ocorrendo na história da América Latina, impulsionada por estrangulamentos externos e também devido às crises econômicas e às guerras. Os países latino-americanos tinham dificuldades em relação ao Balanço de Pagamentos por causa das relações desiguais no comércio internacional. Um processo de industrialização pela via da substituição de produtos importados por produção interna surgiu naturalmente. Esta produção interna foi dirigida pelo e para o mercado interno, daí dizer-se que o modelo foi voltado para dentro.

Com isto, historicamente, algumas economias da Periferia, no caso o Brasil, passavam de um estágio, no qual produziam bens primários, para um estágio no qual produziam bens industrializados para o mercado interno.⁴ O modelo explicativo do estágio de produção de bens primários foi o modelo primário-exportador, enquanto que o modelo explicativo do estágio da industrialização foi o modelo de industrialização por substituição de importações. Houve o aumento dos investimentos e da produção industriais induzidos por entraves do setor externo, tipo falta de capacidade para importar ou problemas no transporte internacional de produtos ou mesmo a diminuição dos fluxos internacionais de mercadorias dado a crises nas economias industrializadas. Além disso cabe destacar o papel da intervenção estatal dentro do modelo, na medida em que efetivou barreiras protecionistas, seja por

⁴ - O professor Cesare Galvan atenta para o fato de que o uso do termo Substituição de Importações é insuficiente, ou inapropriado para explicar o complexo processo de industrialização na periferia, preferindo falar em industrialização com intervenção estatal.

controle direto ou alfandegário sobre as importações, controle e discriminação cambial, etc.

Do que foi exposto até o momento, podemos dizer com as palavras de Tavares que a "A substituição de importações é um processo fechado que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente a experiência de industrialização dos países centrais."⁵ Este processo internalizou a produção industrial em diversos setores. Primeiramente no setor de bens de consumo não-duráveis, em seguida no setor de bens de consumo duráveis e, mais recentemente, no setor de bens de capital.

A substituição de importações sendo um modelo explicativo de um processo histórico de desenvolvimento é impulsionada por fatos históricos e é datada no tempo. Fundamentalmente, os dois conflitos mundiais e a grande depressão causada pela crise de 1929 impulsionaram o processo de substituição de importações, o que não significa que ao longo do tempo houvesse uma tendência à autarquia, ou seja, a diminuição gradual e definitiva de todas as importações. Na verdade à medida que o país ou a região foi produzindo internamente bens outrora importados surgiram necessidades de novas importações, como já afirmou Tavares em texto citado. Se, de um lado, houve de fato uma ruptura do modelo primário-exportador provocada pela industrialização, de outro lado, constata-se uma forte mudança na composição da pauta de importações, estas se tornando bem mais sofisticadas.

O objetivo do modelo de industrialização pela via da substituição de importações seria superar o atraso estrutural da periferia, na medida em que tornava a região periférica capaz de absorver progresso técnico e gerar um maior nível de renda, dado que o setor industrial é o setor mais dinâmico do sistema econômico.

Como?

⁵ - Confira TAVARES, Ma. da Conceição; Da Substituição das Importações ao Capitalismo Financeiro - Ensaio sobre a Economia Brasileira, p. 41

2. O INTERVENCIONISMO - O PAPEL DO ESTADO NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES.

O Modelo de Industrialização por Substituição de Importações teve como característica importante o intervencionismo estatal, tanto indireto como direto. Este intervencionismo foi marcante na sustentação do processo de industrialização. A crítica à Teoria das Vantagens Comparativas, feita pela escola da CEPAL, apontava conseqüentemente para a ação do Estado no sentido de reverter o processo de deterioração dos termos de intercâmbio.

No desenvolvimento econômico brasileiro, o estado foi o grande articulador do processo de industrialização atuando como regulador e dinamizador da atividade industrial e também como estado-empresário. Ao estado cabia planejar as atividades industriais, subsidiar setores, financiar projetos e exercer o protecionismo através do câmbio, das tarifas e da escolha da pauta de importações. Este intervencionismo, primeiramente espontâneo e posteriormente planejado, reuniu e mobilizou as condições transformadoras da história, revertendo a tendência ao atraso estrutural, e proporcionando o estabelecimento dos fatores que poderiam servir de superação do subdesenvolvimento e do conseqüente baixo nível de renda.

É importante ressaltar que ao mesmo tempo em que formula-se o modelo cepalino de industrialização também formula-se implicitamente uma crítica poderosa ao liberalismo econômico. Com inspiração Keynesiana, o pensamento cepalino, articulador principal da substituição de importações, atacou os pilares do liberalismo mostrando seus limites para tratar a questão preponderante para a América Latina que era o desenvolvimento econômico.

No Brasil o Estado historicamente teve participação muito forte na vida social e econômica, desde o domínio do estado absolutista português, passando pelo Império e pela República Velha. Apesar disso dominava no pensamento econômico as idéias liberais até 1930. Para um país periférico como o Brasil isto significava a aceitação da Teoria das Vantagens Comparativas. A partir do final da década de 1930

e início da década de 40 o estado brasileiro vai favorecer e defender a industrialização.

Na década de 30 as políticas cambial e monetária beneficiaram o processo de substituição de importações. Já no final da década de 30 e início da década de 40 houve o início da construção do aparelho administrativo estatal que embasava a política intervencionista de Getúlio Vargas, como por exemplo a criação do DASP, na geração de externalidades. Por outro lado, em 1941 o estado brasileiro construía a Companhia Siderúrgica Nacional, maior investimento na área feito na América Latina na época. Em 1948, no governo Dutra, houve a tentativa do primeiro planejamento global, o Plano Salte, que deveria priorizar problemas sociais e estrangulamentos na infraestrutura (saúde, alimentação, transporte e energia) que uma vez solucionados poderiam ser importantes para o processo de industrialização substitutiva. Porém, a falta de articulação de mecanismos de financiamento para a efetivação do Plano fez com que em 1952 ele estivesse praticamente abandonado⁶.

A elaboração teórica feita pela CEPAL influenciou os governos latino-americanos, especialmente o governo brasileiro⁷. O economista Celso Furtado, trabalhou na CEPAL e exerceu bastante influência na elaboração das idéias desta instituição bem como na sua divulgação. A CEPAL fornecia o embasamento teórico para que o Estado fundamenta-se a sua estratégia intervencionista a favor da industrialização e na superação dos estrangulamentos surgidos no Balanço de Pagamentos.

No segundo governo Vargas (1951 a 1954) o Estado brasileiro criou o BNDE(1952) que serviu como órgão chave na elaboração e financiamento de projetos dentro da ótica da substituição de importações. Pode-se destacar, com propriedade a formação do grupo BNDE-CEPAL, que impulsionou a articulação e divulgação das idéias industrializantes neste país, quando então produziram um importante diagnóstico sobre a economia brasileira.

Notamos que o Estado brasileiro exerceu um papel importante, inicialmente como elaborador das políticas cambial, monetária e fiscal. Depois, em um estágio

⁶ -Confira DRAIBE, Sônia; Rumos e Metamorfoses-Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

mais avançado do modelo (a periodização será tratada no próximo item) a intervenção direta no sistema produtivo. Destaca-se o PLANO DE METAS e o II PND em épocas distintas. O Plano de Metas, que previa e contou com uma grande participação estatal, tinha como estimativa de investimento total entre 1957 e 1961 a inversão na produção interna de energia de 110 bilhões de cruzeiros; em transporte 75,3 bilhões de cruzeiros; alimentação 4,8 bilhões; a indústria básica 34,6 bilhões e a educação 12,0 bilhões.⁸

Por outro lado, o estado assumiu a tarefa de prover insumos básicos, com isto tivemos a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Usiminas, da Cosipa; além da produção e refino de petróleo pela Petrobrás (criada em 1953 pela lei 2004); e da produção e exportação de minério de ferro pela Companhia Vale do Rio Doce. Evidencia-se a forte presença do Estado no processo de construção da industrialização, produzindo, planejando e financiando.

Uma crítica importante feita aos formuladores do Modelo de Industrialização por Substituição de importações foi sobre a concepção de Estado, porque este estaria acima das classes sociais, agindo sem a interferência dos interesses destas, mas em nome da nação.⁹ Pode-se perceber este aspecto no pensamento cepalino, no entanto parece clara a decisão de que os interesses da burguesia industrial foram tomados como interesses gerais da sociedade, mesmo que esse segmento social não tivesse atingido sua idade adulta. O processo de acumulação de capital estava sendo tomado como de interesse da nação.

Houve, na construção do capitalismo industrial brasileiro, uma distorção do real significado da natureza do Estado. A relação deste com a sociedade é muito mais complexa do que deixava perceber a análise cepalina. Na verdade o projeto de desenvolvimento econômico, como projeto efetivado com intervenção estatal, foi tomado como de interesse universal, acima das classes sociais. O processo de desenvolvimento econômico beneficiaria a nação como um todo. Notamos que o projeto de uma classe, a burguesia industrial, foi tomado como projeto nacional, e não

⁷ -Ver FURTADO, Celso: A Fantasia Organizada: Paz e Terra. Também ver o relatório de 1957, GRUPO MISTO BNDE-CEPAL

⁸ -ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI; "Democracia com Desenvolvimento: 1956 - 1961"; in ABREU.

⁹ - Confira AMARAL FILHO, Jair do; CEPAL, Fonte dos Paradigmas do Desenvolvimento da América latina (uma leitura pós-cepalina e heterodoxa) - CAEN - Texto para discussão nº 81 - Fortaleza.

deixou de sê-lo. No entanto não podemos nos furtar a atentar seus limites e distorções.

Foi nesta mesma direção que se dirigiu a crítica elaborada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto¹⁰ no âmbito da Teoria da dependência, qual seja, que a Substituição de Importações, enquanto Modelo não levou em consideração a dinâmica das classes sociais no interior da economia nacional. Este Modelo ao enfatizar o lado externo relegou, no plano teórico, o dinamismo interno do jogo de interesses entre as classes sociais. Na década de 60, estas críticas fizeram parte dos avanços do próprio pensamento cepalino.

3. PERIODIZAÇÃO DO MODELO - TEORIA E PROCESSO HISTÓRICO NO BRASIL

O modelo apresentado é histórico, datado e foi elaborado dentro de um processo sócio-econômico complexo. As idéias que permeiam esse Modelo, especialmente em relação à questão do protecionismo, remontam a uma data bem anterior à sua formulação pela CEPAL. Um dos trabalhos que podem ser citados como pressuposto do Modelo foi o do economista alemão List que, no século XIX, estudando a Alemanha mostrava que a industrialização era a forma de recuperar o atraso em relação à Inglaterra. Com isto defendia claramente o protecionismo como instrumento para o crescimento industrial. Pode-se afirmar que todos os países que se industrializaram tardiamente praticaram a industrialização por substituição de importações.

As idéias a favor da industrialização circulavam no meio político e intelectual no Brasil desde o século passado, ainda no império. Neste século, segundo Fonseca, Roberto Simonsen, o empresário industrialista, recorreu às teses de List para defender o protecionismo e a industrialização afirmando que: "List delineou o enriquecimento e a industrialização na Alemanha pregando a abolição das tarifas aduaneiras entre os trinta e nove estados que vieram a formar o Império Alemão, e a criação de barreiras

¹⁰ - CARDOSO, F.H. e FALLETO, E.; Dependência e Desenvolvimento na América Latina.

protecionistas para o exterior indispensáveis à formação industrial em sua fase incipiente.”¹¹

O economista alemão, assim como posteriormente a CEPAL, argumentou que o liberalismo apenas enriquecia as nações industrializadas, sendo necessário romper a lógica das Vantagens Comparativas. Além disso, nas palavras de List uma “nação agrícola jamais conseguirá desenvolver notadamente seu próprio comércio exterior, (...) aumentar sua população na devida proporção a seu bem estar, ou fazer progresso notável em seu desenvolvimento moral, intelectual, social ou político (...) será sempre dependente dos países estrangeiros que recebem seus produtos agrícolas em troca de bens manufaturados.”¹²

A argumentação central da CEPAL sobre a deterioração dos termos de intercâmbio também é semelhante a uma idéia já trabalhada por List: “Os mais importantes objetos de importação da região de clima temperado consistem nos produtos dos climas tropicais, em açúcar, café, algodão, fumo, chá, corantes, cacau, especiarias e de modo geral, nos artigos conhecidos sobre o nome de produtos coloniais. A maior parte desses produtos é paga com bens manufaturados. É sobretudo nesse intercâmbio que reside a causa do progresso da indústria nos países manufaturados da zona temperada...”¹³ Os termos de intercâmbio aparecem como determinantes das relações desvantajosas entre Centro e Periferia.

Todavia o argumento da CEPAL difere do argumento de List pois para este os países tropicais deveriam continuar produtores de bens primários obtendo vantagens com esta especialização. A CEPAL vai além desta argumentação e defende a industrialização destes países, conhecidos como Periferia.

Esta discussão teórica e política a respeito da industrialização levantou um debate em torno da dicotomia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Cabia aos países subdesenvolvidos trilhar o caminho do desenvolvimento e superar o atraso estrutural. Todavia, o problema era bem mais complexo dado à determinação recíproca entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento da Periferia era uma consequência do desenvolvimento dos países industriais, dado a

¹¹ - FONSECA; op., cit., p. 183.

¹² - Citado por FONSECA op.cit. p. 183.

¹³ - Idem, p. 184.

questão dos termos de intercâmbio. Para superação deste problema era necessário uma mudança de inserção dos países periféricos na Divisão Internacional do Trabalho.

Estas mudanças tinham como objetivo aprofundar o processo de industrialização por substituição de importações. Este Processo, que já vinha ocorrendo, foi idealizado por Tavares em três fases dentro do período de 1930 a 1961. A primeira fase substitutiva se daria no setor de bens leves de consumo, que eram de mais fácil substituição dado ao maior acesso à tecnologia necessária para sua produção. Em uma segunda fase aconteceria a substituição de importações dos bens de consumo duráveis, de mais complexa elaboração. Em seguida, numa terceira fase, ocorreria a substituição no setor de bens de capital.

Na verdade o processo histórico mostrou que estas fases não eram estanques. Na primeira fase, de bens leves, ocorreria também substituição de bens duráveis de consumo e bens de capital. O mesmo se dando nas outras fases. Esta divisão em fases tem apenas o intuito de mostrar o setor de substituição mais significativo no período. Aliás os teóricos da CEPAL, por exemplo Tavares, argumentavam que o processo de substituição de importações deveria ocorrer nos vários setores simultaneamente, de acordo com um planejamento criterioso por parte dos órgãos governamentais responsáveis pela política de industrialização. O edifício industrial deveria ser construído em vários andares ao mesmo tempo.

Caso o referido no parágrafo anterior não ocorresse haveria problemas no Balanço de Pagamentos, este rapidamente entraria em crise inviabilizando o processo de substituição. Por exemplo, se houvesse substituição apenas no setor de bens de consumo leves, a necessidade de importação de máquinas e equipamentos para a produção desses bens levaria a uma sobrecarga de importações sem o correspondente aumento proporcional nas exportações. Para aliviar o Balanço de Pagamentos seria necessário produzir internamente bens intermediários.

Já afirmamos anteriormente que a substituição de importações não visou a autarquia, com a diminuição ou o desaparecimento de certos bens da pauta de importações. O objetivo do processo não foi eliminar todas as importações. Era evidente que a cada vez que internalizava-se a produção surgiam novas

necessidades de importações, através da demanda derivada de produtos intermediários e bens de capital.

No Brasil o processo de industrialização por substituição de importações aconteceu em 4 fases distintas até o período do II PND. Estas fases caracterizam o processo de desenvolvimento econômico recente, estimulado inicialmente pelo desequilíbrio externo e que resultou na diversificação, crescimento e dinamização do setor industrial de maneira planejada pelo Estado.

A primeira fase pode ser datada do período que vai de 1930 até 1945. É a fase da substituição de bens de consumo não-duráveis. Devemos destacar que esta fase pode remontar à primeira guerra mundial onde já houve substituição de importações. Devemos dizer também que nessa primeira fase houve o aproveitamento de uma capacidade produtiva já instalada. Como afirmou Tavares ¹⁴ "Nos anos até a 2ª guerra mundial, a expansão da produção interna industrial foi em grande parte possível, graças ao aproveitamento mais intenso da capacidade produtiva instalada que permitiu substituir uma série de bens de consumo leves."

O pós-guerra inaugura uma nova fase do processo de industrialização brasileiro. Em princípio, há uma melhora nos termos de intercâmbio verificada desde a segunda grande guerra. Neste período que vai de 1947 a 1954 (principalmente de 1948 a 1954) houve, de um lado, as políticas cambial e de controle às importações do governo Dutra e, de outro, uma ação intervencionista, especialmente no segundo governo Vargas que beneficiou a implantação de novas indústrias, esta sendo a fase de implantação do setor de bens de consumo duráveis. Nas palavras de Tavares : "Esta foi basicamente a fase de implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo duráveis."¹⁵

A terceira fase veio entre 1954 e 1961, caracterizando-se pelo primeiro planejamento efetivo para o crescimento da economia que foi o Plano de Metas. Esta fase marcou, como escreveu Tavares o "aumento da participação direta e indireta do governo nos investimentos."¹⁶ Ainda tivemos, por outro lado, o aprofundamento do

¹⁴ Ver TAVARES, op., cit.P.59

¹⁵ Idem, p.65

¹⁶ Idem. P.68

uso do capital externo como modo de financiamento de parcela significativa dos investimentos.¹⁷

Esta terceira fase está marcada, ainda segundo Tavares, “pelo processo de instalação de indústrias dinâmicas como a automobilística, construção naval, material elétrico pesado e outras indústrias dinâmicas de bens de capital.” O Plano de Metas, que visava a construção dos estágios superiores da pirâmide industrial, procurou (utilizando fundamentalmente ^{em dividendo?} financiamento estatal, preferencialmente financiamento externo e financiamento privado)⁷ efetivar projetos na área de ENERGIA, TRANSPORTES, ALIMENTAÇÃO, INDÚSTRIAS DE BASE e EDUCAÇÃO; além da construção da nova capital (esta última meta não estava no Plano original). Energia e transporte absorveriam 71,3% dos recursos, segundo a autora em tela, tendo sido o estado o agente principal do investimento em infraestrutura.

Fazendo uma reflexão sobre todo este processo, destacamos a participação do estado, principalmente no período do Plano de Metas, quando sob o comando de Juscelino Kubstcheck conduziu uma industrialização baseada na diversificação do sistema produtivo, com substituição de importações em bens de capital e bens de consumo duráveis. Por exemplo, podemos destacar a estruturação da indústria automobilística setor reconhecidamente dinâmico nos efeitos em cadeia. Isto se tornou possível por causa do poder de intervenção estatal, da difusão do ideário desenvolvimentista, do nacionalismo, da presença do financiamento externo e da atividade das multinacionais.

No início dos anos 60 o Modelo de Industrialização por Substituição de Importações sofre sua primeira crise estrutural, que muitos analistas tomaram como esgotamento do modelo. Segundo Simonsen¹⁸, citado por Baer, a crise que abalou o processo de substituição de importações foi causada em parte pela instabilidade política que prevalecia no Brasil no início dos anos 60. Tanto o governo Quadros quanto o governo Goulart não conseguiram a estabilidade econômica e política necessárias ao investimento. Esta crise refletia, de certa forma, o rápido e por vezes mal planejado crescimento da década anterior.

MAC PLANEFAMENTO NO INSTABILIDADE POLITICA -> FALTA DE INVESTIMENTOS EXTERNOS => CRISE!!!

¹⁷ Ver LESSA, Carlos; Quinze Anos de...

¹⁸ Ver BAER, Werner; A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil; Ed. FGV, 1985

Por outro lado estruturalistas como Furtado encararam a crise de modo mais amplo, o modelo não teria sido capaz de dinamizar certos atrofiamentos que constituíam a própria economia brasileira. A crise apareceu como uma consequência do crescimento do capitalismo nos anos 50. Nesta época, como diz Tavares "a atividade de investimento foi responsável por altas taxas de crescimento, as quais foram reforçadas através da política econômica do governo brasileiro de encorajar a integração vertical da recém-surgida estrutura industrial, ou seja, não apenas a construção da indústria de bens de consumo, como também de bens de capital."¹⁹

Porém o processo não provocou o desenvolvimento esperado dado que a tecnologia das novas indústrias era intensiva em capital e não absorveu a força de trabalho de uma forma que dinamizasse e integrasse mais profundamente o setor industrial. O processo de crescimento não se tornou auto-sustentável, criando portanto, em diversos setores, um problema de deficiência de demanda. Assim, o Brasil emergiu na década de 1960, com uma capacidade produtiva muito maior que a demanda efetiva. Além disso destacam-se como entraves não superados no início dos anos 60, o setor agrícola com estrutura inconveniente ao processo de desenvolvimento econômico, o desequilíbrio regional com a concentração do processo de industrialização no sudeste do país e ainda a concentração de renda. Estes fatores destacados acabaram por provocar uma desilusão com a possibilidade do processo de industrialização provocar o desenvolvimento.

Já no fim do governo Juscelino Kubstcheck o estado brasileiro mostrava-se sem forças para continuar exercendo o seu papel interventor na dinâmica de desenvolvimento. Havia necessidade de uma reestruturação das finanças públicas e dos mecanismos de incentivo à indústria e a agricultura. A entrada de capital externo como uma maneira de financiar o desenvolvimento teve também consequências negativas, com o país encontrando dificuldades para saldar os compromissos de curto prazo. Além disso, os índices inflacionários cresciam. O governo brasileiro não conseguia mais guiar o processo de desenvolvimento implantado, apontando para uma crise de realização como também para uma crise política com o acirramento das

¹⁹ Conf. TAVARES, op., cit

contradições inerentes ao populismo. Esta crise aprofunda-se claramente nos governos de Jânio Quadros e João Goulart.

O crescimento industrial no período do Plano de Metas agravou problemas já existentes como os desníveis regionais, dado as raízes da concentração industrial no Sudeste. Por outro lado o setor agrícola foi relegado a segundo plano, o que aprofundou o problema agrário, tanto do ponto de vista produtivo, quanto do ponto de vista do progresso das condições de vida do homem do campo (questões salariais, técnicas e educacionais). Nas cidades, os salários não acompanharam o aumento da produtividade, tendo havido transferência de renda dos trabalhadores para os capitalistas o que aprofundou o modo excludente do desenvolvimento no Brasil. Estes fatos caracterizam o processo de industrialização como concentrador de renda e excludente para parte significativa da população. Neste sentido houve crise de realização nos setores produtores de bens de salário. Um dos pontos chaves da crise foi o processo concentracionista da renda.

Os problemas surgidos no início dos anos 60, concentração de renda, estrutura agrária incompatível com o crescimento do capitalismo, desníveis regionais e setoriais, agravamento da inflação, baixo nível educacional, etc, colocaram em questão a capacidade da industrialização provocar diretamente o desenvolvimento econômico. Os teóricos do modelo viram aí o limite à superação do subdesenvolvimento. Faziam-se imperiosas reformas estruturais mais profundas.

Nem o governo Quadros, nem o governo Goulart lograram promover as reformas dado seus compromissos com o regime populista. Quadros começou com uma política anti-inflacionária, com corte nos gastos públicos e incentivo ao setor exportador, no intuito de melhorar a performance das exportações e ganhar a confiança da Comunidade Financeira Internacional. Todavia já no limiar de seu curto mandato, retomava o discurso desenvolvimentista, relegando, de certa forma, a austeridade anti-inflacionária.

O governo Goulart, no seu início, teve como objetivo controlar a inflação e ao mesmo tempo fazer as reformas estruturais necessárias ao aprofundamento do desenvolvimento. O plano Trienal, elaborado por Furtado, teve como objetivo estabilizar a economia através do corte nos gastos públicos, controle do crédito e

diminuição do déficit público. Por outro lado, o governo procurou atacar também problemas estruturais no âmbito da educação, distribuição de renda e reforma agrária.

A previsão do crescimento econômico não deu certo e em 1963 o PIB cresceu apenas 0,6%. Havia uma controvérsia quanto à explicação da crise. A vertente estruturalista procurava ressaltar os pontos de estrangulamento do processo de industrialização. Por outro lado, economistas ortodoxos apontavam a necessidade urgente de medidas contracionistas. A tentativa do Plano Trienal previa um ataque à estrutura concentradora de renda como forma de dinamizar o modelo, porém o governo Goulart não conseguiu estabilizar a situação política nem a econômica o que desencadeou, por pressões externas, o golpe militar que liquidou com a vivência democrática no Brasil. O novo governo fez opções claras no sentido de uma recessão e várias reformas institucionais importantes foram implementadas de forma autoritária e excludente.

O Modelo de Industrialização por Substituição de Importações tinha como uma de suas características ser voltado para o mercado interno, relegando a um plano secundário a dinamização do setor exportador. Este fato, com o progresso da industrialização, levou ao estrangulamento do Balanço de Pagamentos, na medida da pressão sobre a capacidade para importar usada nas compras de bens intermediários e de capital. Críticos do Modelo apontaram estes limites, apesar da própria CEPAL ter também estudado estes fatos em textos do início dos anos 60.

O momento crítico do início dos anos 60 é ilustrativo dos limites gerados no seio do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações. As medidas tomadas no sentido da industrialização não surtiram os efeitos desejados na superação do subdesenvolvimento. De modo que a industrialização não foi capaz de alterar substancialmente os padrões de distribuição de renda, bastante concentrados, que vinham desde a economia primário-exportadora, falhando em integrar grande parte da população ao mercado e ao desenvolvimento econômico e social.

A crise estrutural dos anos 1960 não estagnou o modelo, este retoma o seu dinamismo após as reformas da modernização conservadora de 1964. Mais uma fase de substituição de importações ocorreria no período do governo Geisel com o II PND, com a ação no sentido de substituição de insumos básicos e bens de capital.

Tavares, rebateram a idéia de estagnação, sem negar obviamente a crise, afirmando a capacidade de recuperação da economia brasileira. Mostraram que o Modelo necessitava de mudanças estruturais profundas. Algumas destas mudanças foram introduzidas pelo governo autoritário de 1964, como a reforma tributária, a reforma do mercado de capitais e do sistema financeiro, permitindo um novo esquema de financiamento público e privado. O Brasil pôde superar a crise anos depois pois, ao contrário de muitos países da América Latina, o alto de desenvolvimento industrial na fperíodo de esgotamento do dinamismo do processo de substituição de importações permitiu a substituição física de parte dos artigos que antes eram importados. Com isto, a economia brasileira teve condições para passar a um esquema de expansão cujos estímulos emanavam do próprio sistema.

Um problema central para a recuperação do crescimento era a dinamização das exportações. Era necessário apoiar o setor exportador, com incentivos à exportação e mudanças na sua pauta, induzindo à presença de bens industriais. O intuito era produzir também para os mercados externos, permitindo aliviar o problema de divisas e além disso, colocando produtos industriais nacionais em competição internacional. Houve incentivo nesta direção já a partir de 1964.

Entre 1968 e 1973, após o plano de estabilização e das reformas institucionais, ocorreu um novo período de crescimento. Em seguida a este crescimento, no período de 1974 a 1979, notamos mais uma etapa de investimentos e produção do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações, com os projetos do II PND, caracterizando a quarta fase do Modelo. O II PND privilegiou a substituição de importações de insumos básicos e de bens de capital. Segundo observa Abreu, só se pode falar de substituição de importações no período nestes setores. No mais houve a predominância da integração e dinamismo interno na Economia.

Nesta fase, deliberada politicamente, foi muito forte o papel exercido pelo estado, tanto no que diz respeito à regulação como no que diz respeito ao investimento direto, através das empresas estatais. Por outro lado, os hiatos de recursos interno e externo foram cobertos pela poupança externa, tanto para equilibrar a balança de transações correntes quanto para financiar muitos projetos de investimento. Este modelo agudizaria a crise do modo de financiamento no início dos anos 80. Aliás, cabe ressaltar aqui, que um dos pontos não resolvidos do modelo foi a

superação do baixo nível de poupança interna, dado que a propensão a consumir é elevada, além de haver uma certa falta de dinamismo nas exportações. A crise do modo de financiamento externo, conseqüentemente a crise fiscal e a perda de dinamismo do modelo levaram ao seu esgotamento em fins de 70, início da década de 1980.

A baixa propensão a poupar no Brasil determinou que o Modelo de Industrialização por Substituição de Importações fizesse uso de poupança externa para viabilizar diversos investimentos. O caráter fechado do Modelo agravava este problema dado o pouco dinamismo das exportações industriais, gerando problemas de desequilíbrio no Balanço de Pagamentos.

Comparativamente ao Modelo implantado no Brasil, o modelo asiático dinamizou mais a capacidade interna de poupança, bem como atuou profundamente no setor externo, o que garantiu ganhos de produtividade e possibilidades de acumulação de divisas para pagamento de empréstimos externos, e compras de bens de produção, aliviando assim tensões no Balanço de Pagamentos.

Nestes países, o Estado teve também um papel interventor muito forte, direcionando os investimentos e controlando efetivamente o sistema financeiro. Além disso o incentivo eficiente em pesquisa e desenvolvimento (PeD) foi feito pelo governo e pela iniciativa privada. Por seu turno, no Brasil, o investimento em PeD foi efetuado fundamentalmente pelo governo, e mesmo assim de forma insuficiente, conseqüentemente houve um precário desenvolvimento do sistema educacional, científico e tecnológico. Já no Modelo asiático o investimento em P e D foi elevado tanto no setor privado quanto no público. Isto garantiu um grande avanço tecnológico nos produtos industriais com capacidade de competição externa.²⁰

No período do II PND o Estado direcionou medidas visando a questão tecnológica com resultados pontuais relevantes, porém sem ser capaz de reverter o quadro geral de deficiência. No início do processo este problema da inovação estava atrelado a empresas estrangeiras o que dificultou o acesso interno a uma norma de inovação. Além disso, no início havia facilidades de acesso à tecnologia gerada externamente.

²⁰ CANUTO, Otaviano; O s (Des)caminhos da Industrialização Tardia, Nobel, São Paulo, 1994

Este aspecto remete às bases do modelo que relacionava o atraso da Periferia com a deficiência no progresso técnico. O texto de Prebisch de 1949, citado, atenta muito bem para o problema. A questão é que a importação de máquinas e equipamentos não garantiu o aumento do nível técnico e da produtividade.

O setor externo do Modelo de industrialização por substituição de importações, em certos momentos serviu como o constrangimento necessário para o avanço da industrialização. Porém, ele se tornou um entrave dado a necessidade de importar bens intermediários e de capital necessários ao processo de industrialização. Esta necessidade não foi bem compensada pelas exportações. Junte-se a isto o fato do agravamento do endividamento externo em diversos momentos do processo, particularmente na década de 80.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO ESGOTAMENTO DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

1. O PROJETO AUTORITÁRIO PARA UM BRASIL DESENVOLVIDO

Os militares assumem o poder em 1964 e rompem com o populismo anterior, adotando uma estratégia modernizante a nível econômico, com corte nacionalista. Introduzem inovações de modo a dinamizar a acumulação de capital no Brasil. Estruturaram o mercado de capitais visando a formação de poupança interna, instituíram a correção monetária, criando confiança no mercado de títulos, fator importante nas reformas. Introduzem mecanismos para que a Economia Brasileira aumente o seu coeficiente de exportação (X/PIB), além do aumento na entrada de capital externo.

O Plano de Ação econômica do Governo (PAEG) introduziu, em setembro de 1964, as principais reformas. Seus objetivos eram: i) Acelerar o ritmo de crescimento econômico interrompido entre 1962 e 1963; ii) Conter o processo inflacionário durante 1964 e 1965; iii) Atenuar os desníveis setoriais, regionais e sociais; iv) Assegurar pleno emprego à mão-de-obra; v) Corrigir tendência a déficits governamentais descontrolados¹.

Na verdade o PAEG, dirigido por Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões, implementou reformas institucionais que tornaram possível a retomada do crescimento entre 1968 e 1973. De que modo preparou o terreno? Em primeiro lugar promovendo uma reforma tributária e com isto saneando as contas públicas, além de possibilitar o financiamento das despesas do governo via títulos. Em segundo lugar, maior integração com a economia mundial com incentivo ao aumento das exportações para controlar os problemas do Balanço de pagamentos.

¹ REZENDE, André Lara; "Estabilização e Reforma: 1964-1967", in ABREU, Marcelo de Paiva (org); A Ordem do Progresso, Ed. Campus, 1990; p. 214

Ainda a consolidação da dívida externa e o estímulo ao ingresso de capital externo. Em terceiro lugar contenção do ritmo de crescimento dos salários, impedindo reajustamentos por pressão de barganha sindical. Tentava-se evitar que pressões salariais diminuíssem a taxa de acumulação e provocassem a aceleração da inflação.

O PAEG (1964-1967) preparou o terreno para o crescimento acelerado entre 1968 e 1973 na medida em que controlou a inflação e implementou importantes reformas institucionais, como a reforma tributária, a reforma monetária, a reforma bancária, a reforma financeira e a reforma no setor externo. Além disso logrou conter o déficit público (de 4,2% do PIB em 1963 a 1,1% do PIB em 1966)², fator importante para o equilíbrio interno.

A retomada do crescimento entre 1968 a 1973 seguiu à fase recessiva 1962-1967. As medidas saneadoras do PAEG e o aprofundamento do intervencionismo estatal, como podemos verificar na tabela I, permitiram um aumento significativo do produto. Nesse período o Estado mostrou mais uma vez que possuía funções mais profundas que as sugerida pelos teóricos clássicos (segurança, justiça, educação e saúde), tendo atuado como coordenador, financiador e empresário no processo de acumulação de capital³.

Entre 1968 a 1973 estruturou-se um modelo conservador de desenvolvimento econômico que tinha como princípios⁴: a dinâmica no setor de bens de consumo duráveis, abertura ao capital estrangeiro e intervenção estatal. É importante comentar estes princípios: este período de crescimento acelerado estava baseado no avanço de um mercado de consumo para os bens duráveis, liderado pelas empresas multinacionais. Este setor expandiu-se a taxas bastante elevadas encontrando apoio na regulamentação governamental quanto ao crédito ao consumidor. Sua média de crescimento foi da ordem de 22,9% ao ano entre 1968 a 1973.⁵ No mesmo período a economia cresceu a uma taxa média anual de 11,4%.

² REZENDE, André Lara; op. cit.; p. 221

³ O Projeto de 1964 apesar de ter como princípio a defesa da iniciativa privada, tinha consciência da necessidade da intervenção estatal direta e indireta. Isto pode ser visto no documento do II PND.

Plano Nacional de Desenvolvimento. Ed. Sugestões Literárias 1975. Ver, particularmente p.37 e seg.

⁴ - Ver CORRÊA DO LAGO, Luíz Aranha; "A Retomada do Crescimento e as distorções do Milagre";

in ABREU; op. cit.

⁵ BATISTA, Jorge Chami; "A Estratégia de Ajustamento externo do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento", in Revista de Economia Política, vol. 7, nº 2, p. 67.

Vale lembrar que houve uma concentração de renda no período, apesar do crescimento.

Tabela I

Distribuição, por setores, de empresas governamentais criadas no período 1966-1975

| Setores | Número | % do total |
|----------------------------|--------|------------|
| Transportes e armazenagens | 24 | 10,4 |
| Outros serviços públicos | 108 | 46,8 |
| Serviços em geral | 28 | 12,0 |
| Comércio | 5 | 2,2 |
| Mineração | 12 | 5,2 |
| Indústria de transformação | 42 | 18,2 |
| Agropecuária | 2 | 0,9 |
| Construção | 10 | 4,3 |
| Total | 231 | 100 |

Fonte: "Quem é Quem", Visão, Agosto 1976; in Martins, Luciano; Estatização da Economia ou "Privatização" do

Estado? Publicado no Jornal do Brasil de 2/10/1977.

Outro princípio do modelo foi a utilização de poupança externa. Ressalta-se que a entrada de capital estrangeiro está ligada primeiramente à presença das multinacionais já instaladas no país. Estas eram vistas como instrumento importante no processo de desenvolvimento econômico, tanto do ponto de vista produtivo-tecnológico como do atendimento do mercado consumidor. Além disso, a entrada de capital estrangeiro servia tanto para complementar a poupança interna como para equilibrar o Balanço de Pagamentos.

O Modelo de Desenvolvimento em questão ganha a partir de então um maior grau de integração na economia mundial. O aumento das exportações bem como da entrada de capitais externos passaram também a contribuir como fatores determinantes do crescimento acelerado do período.

A maior integração econômica introduziu aspectos novos no Modelo de Substituição de Importações, por exemplo a presença de bens industriais na pauta de exportação. Além disso a volta da poupança externa como elemento importante no processo. Houve neste sentido o aprofundamento de toda uma legislação

favorável ao endividamento externo.⁶ Entre 1968 e 1973 há um incremento da dívida externa bruta em torno de 300%. Este endividamento é tomado não só como instrumento de desenvolvimento, mas também como sustentador da formação de reservas cambiais.

Como se sabe este processo de endividamento foi possível graças ao mercado de eurodólares. No fim dos anos 60 houve o amadurecimento de um mercado privado internacional de crédito que foi tomando o lugar das agências oficiais de financiamento (FMI, BIRD, BID) no volume de empréstimos internacionais, principalmente a países em desenvolvimento. Este mercado (depósitos em dólar fora do USA) apareceu como uma importante alternativa de financiamento. Uma de suas características foi o excesso de recursos, o que tornou os empréstimos externos muito atraentes dado os juros baixos e os prazos relativamente longos. Outra característica era a relativa facilidade de contratar os empréstimos. É importante lembrar que, sendo um mercado privado, as taxas de juros eram flutuantes o que diferenciava das condições dos empréstimos junto às agências de assistência ao desenvolvimento.

Para que se tenha uma idéia da questão nota-se que entre 1964-1966 o caráter dos empréstimos era oficial. Em 1967 os empréstimos de origem privada representavam 26,9% do total de empréstimos.⁷ Já em 1973, 64,1% do total dos empréstimos provinham do sistema bancário internacional privado.

Outro ponto importante no Modelo de Desenvolvimento Econômico, desobstruído parcialmente pelas reformas institucionais foi o papel das empresas estatais. Estas exerceram importante função como captadoras de poupança, alocadoras de poupança forçada e investimento em diversas áreas. O período de 1970 a 1974, como já dito, foi um período de grande crescimento da intervenção direta do Estado na Economia através das Empresas estatais, estas contavam desde o PAEG com maior autonomia empresarial e financeira.

As reformas introduzidas em 1964 visavam a racionalização das relações econômicas, assim como a sua modernização. Ou seja, introduzir mudanças que dinamizassem o processo de acumulação de capital. Os gestores principais da

⁶ Todo o mecanismo elaborado será analisado em tópico a seguir.

⁷ CORRÊA DO LAGO; op. cit

política econômica eram profundos defensores do mercado como local privilegiado da alocação eficiente de recursos e da formação de preços. Porém, talvez por serem também pragmáticos sabiam da importância e eficácia da intervenção estatal na economia. O estado aprofundou largamente a sua regulação da economia e a sua intervenção direta no período de 1968 a 1973.

Nota-se que a intervenção direta do estado é uma característica do avanço do capitalismo no Brasil e o período em questão marca o seu aprofundamento. A criação de diversas estatais,⁸ como também das grandes holdings estatais (Eletrobrás, Telebrás, Embratel), e a importante participação destas no processo de endividamento externo, mostra a articulação do setor público com o setor privado no avanço do crescimento econômico nos anos 70.

Esta articulação esta bem representada pela afirmação de Lago que diz: "Acentuava-se, porém, a dependência do Setor Privado de subsídios governamentais, notadamente, no caso dos setores exportadores agrícola, que permaneceriam um fator duradouro da expansão monetária enquanto o esforço de investimento das estatais, ao exigir recursos externos em volume crescente, iniciava um processo de endividamento para com o exterior que se agravaria em anos futuros."⁹ Notar-se-a também que o ajuste do início dos 1980 se faria fundamentalmente sobre o setor público. Este passaria a enfrentar a acusação de gigantismo e amargaria o ajuste recessivo.¹⁰

No período do milagre econômico¹¹ houve um processo de forte crescimento, acima da média histórica da economia brasileira (7% ao ano), como podemos observar na Tabela II, a seguir.

BCME - BIBLIOTECA

⁸ CORRÊA DO LAGO; op. Cit.

⁹ Ibidem p. 271.

¹⁰ Ver WERNECK, Rogério Luís Furquim; "Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público", in LOZARDO, Ernesto; Déficit Público Brasileiro: política econômica e ajuste estrutural: Paz e Terra, 1987.

¹¹ Ver CORRÊA DO LAGO, Luíz Aranha; "A Retomada do Crescimento e as distorções do Milagre - 1967-1973" in ABREU, Marcelo de Paiva. op. cit. p. 233 a 294.

Tabela II

Dados para o período de 1968 - 1973:

| Ano | $\Delta\%$ PIB | $\Delta\%$ setor Industrial | $\Delta\%$ setor Agrícola | $\Delta\%$ Setor de Serviços | FBCF % PIB | $\Delta\%$ Inflação | Dívida Ext. Total em Milhões |
|------|----------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|------------|---------------------|------------------------------|
| 1978 | 9,8 | 14,2 | 1,4 | 9,9 | 18,7 | 24,8 | 3.857 |
| 1969 | 9,5 | 11,2 | 6,0 | 9,5 | 19,1 | 18,7 | 4.379 |
| 1970 | 10,4 | 11,9 | 5,6 | 10,5 | 18,8 | 18,5 | 5.473 |
| 1971 | 11,3 | 11,9 | 10,2 | 11,5 | 19,6 | 21,4 | 6.952 |
| 1972 | 12,1 | 14,0 | 11,5 | 12,1 | 20,2 | 15,9 | 10.051 |
| 1973 | 14,0 | 16,6 | 0,0 | 13,4 | 21,4 | 15,5 | 13.760 |

Fonte: Abreu, Marcelo de Paiva, org; A Ordem do Progresso... (anexos)

A média de crescimento do período foi da ordem de 11,2%. A indústria de transformação foi o setor que mais cresceu, em média 13,5% ao ano, acompanhado do setor de serviços e por último da Agricultura, como podemos observar na tabela I. Particularmente em relação à indústria, o crescimento mais importante se deu no setor de bens de consumo duráveis, com taxa média em torno de 23,6% ao ano, acompanhado pelo setor de bens de capital que cresceu à taxa de 18,1% ao ano. A indústria cresceu inicialmente sobre a capacidade ociosa. A utilização desta capacidade instalada estava em torno de 76% em 1967, passando a 100% em 1974.¹² Neste período também houve incremento na Formação Bruta de Capital Fixo.

Todos estes indicadores mostram que houve um grande aumento da produção da economia brasileira com aumento também da formação bruta de capital fixo. Esta formação estava dividida entre o setor privado e o setor público. Por exemplo, segundo Corrêa do Lago "em 1973 o setor privado teria contribuído com 60% da formação de capital e o setor público com 40%."¹³ Devemos ainda destacar, no entanto que o super aquecimento do setor de bens de consumo duráveis em relação ao setor de bens de capital provocaria um desequilíbrio entre setores que geram pressões sobre a conta importação do Balanço de Pagamentos. Mas este problema seria atacado na formulação do II PND.

¹² CORRÊA DO LAGO, Luíz Aranha; op. cit. p. 242.

No período do Milagre o financiamento da formação de capital não dependeu primordialmente da poupança externa. O governo, com o objetivo de facilitar a realização da produção acionou os instrumentos de crédito ao consumidor a nível dos bens finais; além de conceder subsídios e isenções de impostos ao nível das empresas. A política monetária foi expansiva e convencional, atendendo à expansão do consumo e da produção. A política fiscal quanto a ela também sanciona o movimento expansivo das atividades econômicas, uma vez que o governo expande seus gastos. Por sua vez a política salarial permaneceu rígida.

Quanto ao comportamento dos preços, há dois aspectos a destacar, em primeiro lugar houve um relativo controle da Inflação. Como podemos ver na Tabela I, o maior índice ficou em torno de 21,8% em 1969 e 21,4% em 1971. Isto permitiu uma certa tranqüilidade para a efetivação da estratégia de crescimento. Já em 1973/1974, no entanto as pressões inflacionárias se fizeram sentir, propiciando medidas recessivas.

A estratégia de crescimento econômico do período do Milagre obteve um resultado exitoso. O nível de crescimento do produto foi bem maior que a média histórica, houve aumento do PIB per-capita, controle da inflação, aumento do nível de emprego, aumento do produto industrial e aumento das exportações. No entanto este quadro bastante favorável começou a mostrar seus limites já em 1973. Verificado de um lado, através da ascensão inflacionária e do desequilíbrio da balança de transações correntes. Problemas já presentes, em outros momentos, no processo de industrialização brasileiro.

Neste momento crucial (anos de 1973 e 1974), a economia brasileira estava operando à plena capacidade (100% em 1973).¹⁴ Evidenciavam-se o pico da fase ascendente do ciclo econômico, o recrudescimento da inflação e o desequilíbrio na balança de transações correntes. A crise energética agravava este desequilíbrio na medida em que o Brasil importava cerca de 80% do petróleo consumido. O preço do barril deste produto quadruplicou entre outubro e dezembro de 1973, passando de US\$ 2.59 para US\$ 11.65. Evidenciava-se o fim do período expansivo.

¹⁴CORRÊA DO LAGO, Luíz Aranha; op. cit. p. 244.

¹⁵Ver CORRÊA DO LAGO, op. cit.

2. O FIM DO "MILAGRE ECONÔMICO" (1968-1973). PERCALÇOS DO PROJETO MILITAR DE 1964.

O período expansivo prolongou-se até o final de 1973, quando foi ocupada a capacidade ociosa e a inflação fez-se sentir. O Brasil encontrava-se no limiar da recessão, ameaçando a legitimidade do projeto de 1964. Em 1974, assumiu a presidência o General Ernesto Geisel, enfrentando para isto o avanço oposicionista cristalizado no MDB(Movimento Democrático Brasileiro). Cabe lembrar que em 1974 o MDB saiu vitorioso nas eleições legislativas. Esta oposição pede principalmente respeito às regras democráticas e a abertura política.

Alguns economistas, não apenas ligados ao MDB, alertavam para os problemas do período de crescimento¹⁵ e para o caráter ideológico do otimismo. E de fato muitos dos problemas apontados, como o endividamento externo, a distribuição de renda(ver tabela a seguir) etc, aprofundariam-se no fim dos anos 70. Todavia o que vai se colocar no período é a discussão sobre a continuidade ou não do projeto de crescimento econômico.

Tabela III

Distribuição de Renda No Brasil
(%)

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

Fonte: IBGE, Censo de 1960, 1970 e 1980. In Bresser Pereira, Luis Carlos; Economia Brasileira - Uma introdução ...

As condições eram desfavoráveis em 1974. O 1º choque do petróleo além de onerar o Balanço de Pagamentos, pressionou o custo da produção e provocou um ajuste recessivo ao nível das economias industrializadas. Este ajuste teve como consequência limitar a expansão das exportações brasileiras. Como se sabe, no

¹⁵ Para uma visão crítica ver SINGER, Paul; A CRISE DO "MILAGRE"; Paz e Terra, 1985.

período do Milagre a expansão do comércio mundial e a elevação do preço dos produtos primários favoreceram o aumento nas receitas de exportação.¹⁶

O esgotamento da capacidade ociosa, o aumento dos índices de preço e o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos colocaram o ajuste recessivo na ordem do dia. Do ponto de vista político vale ressaltar que o crescimento era necessário à legitimidade do regime autoritário. Some-se a isto o fato de que sob a ótica do setor privado a recessão não era aceitável, muito embora ela faça parte do risco do mercado. As dificuldades estavam presentes, tanto as mudanças no cenário internacional como os fatores internos. Autores como Edmar Bacha, por exemplo apontam os fatores internos como mais importantes, mostrando que em 1974 a quebra nas taxas de crescimento tinham a ver mais com a ocupação da capacidade ociosa do que com a crise do petróleo.¹⁷

Vários autores analisam este momento de passagem do período do Milagre para a fase da “Marcha Forçada” (que analisaremos a seguir). Gustavo Maia Gomes, por exemplo, assinala que no começo de 1974 há sinais de esgotamento da capacidade de expansão acelerada.¹⁸ Com tensões inflacionárias, desaceleração da demanda de duráveis e quadruplicação dos preços do petróleo. Pela aceitação da argumentação keynesiana de que a razão de estado poderia contrapor-se ao ciclo econômico, Geisel estava decidido a manter o crescimento.

Outro autor, Do Amaral Filho,¹⁹ aponta o ano de 1974 como ano de início da “grande crise”, com reflexos profundos na Economia Brasileira. O Milagre econômico provocou um crescimento assimétrico na Economia Brasileira, com um super crescimento do setor de bens duráveis. Isto tornou vulnerável a estratégia do período, com aumento de importações de bens de capital e aumento da dívida²⁰, problemas no balanço de pagamentos, baixa relativa dos investimentos privados e aumento da inflação. Isto posto, o governo implementou em 1974 o ajuste estrutural da economia. E este ajuste não foi recessivo dado a possibilidade do endividamento externo.

¹⁶ BATISTA, Jorge Chami; op. cit. p. 67 e seguintes.

¹⁷ BACHA, Edmar; Selected Issues in Post - 1964 Brazilian Economic Growth, in Models of Growth and Distribution for Brazil; Oxford University Press 1080.

¹⁸ GOMES, Gustavo Maia; “O Programa Brasileiro de Estabilização: 1980-1984, in Pesquisa e Planejamento Econômico, 15 (2), p. 277.

¹⁹ DO AMARAL Filho, Jair; op. cit. P. 421

O novo governo que assume em 1974 resolve enfrentar a crise através do crescimento e não da recessão. A resposta à crise foi aprofundar o modelo de industrialização por substituição de importações nos setores de insumos básicos e bens de capital, aproveitando-se para isto do endividamento externo. Apoiado em um planejamento global de ação (O II PND) e mostrando uma alta capacidade de intervenção direta do Estado na Economia. O período que sucede ao Milagre, e se estende até 1979, mostra todo o poderio de intervenção do poder público no processo de desenvolvimento econômico. Um estado intervencionista forte, de cunho autoritário se propõe a construir, por sua vontade livre, completar o ciclo do Modelo de Substituição de Importações. Este período é o de maior demonstração de poder estatal. Poder este que se esgotaria no início dos anos 80.

3. ERNESTO GEISEL E O AVANÇO DO PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

O governo Geisel estava encarregado de continuar a modernização econômica, dentro do projeto de 1964. No entanto, o novo governo que se instalava encontrara entraves aos objetivos do crescimento e aprofundamento do processo de acumulação de capital. Estes entraves eram de ordem tanto interna quanto externa. Internamente enfrentou o esgotamento da capacidade ociosa e a aceleração da inflação. Externamente, enfrentou a crise energética provocada pelo primeiro choque do petróleo em 1973, o ajuste recessivo das economias industrializadas e a baixa propensão a consumir das dos países exportadores de petróleo. Estes fatos agravavam as restrições impostas pelo Balanço de Pagamentos.

Geisel e o seu governo viveram o dilema de escolher entre a recessão ou o ajuste estrutural²¹. Era possível continuar o crescimento ao mesmo tempo que aprofundar a substituição de importações. Esta continuidade no processo de crescimento foi possibilitada pela forte intervenção estatal e pelo uso de poupança

²¹Idem p. 424; Ver também BATISTA, Jorge Chami, p. 67.

²² Por ajuste estrutural queremos designar a opção do governo brasileiro de enfrentar os desajustes provocados pela crise externa de 1973/74 com o aumento da capacidade produtiva interna,

externa como fonte complementar de recursos. Este processo de endividamento deveria atentar para as condições de empréstimos e para o período de maturação dos projetos.

Na passagem de 1973/1974²² a liquidez internacional vinha garantindo a expansão do produto mundial a taxas excepcionais. Em 1973 a economia mundial crescera quase 7% em termos de produto, com comércio mundial expansivo e taxas de empréstimos do sistema bancário internacional bem favoráveis. Além de um ágil e desburocratizado sistema de crédito internacional privado que se tornara relativamente mais importante que o sistema oficial. Todavia o primeiro choque do petróleo provocou a necessidade do ajuste recessivo ao qual se submeteram as economias industrializadas, provocando o desaquecimento do comércio mundial.

Apesar da crise que se apresentava na economia mundial a ideologia do governo brasileiro mostrava o país como uma ilha de prosperidade. O dilema entre recessão e crescimento foi decidido a favor do crescimento. O discurso pró-recessão de Simonsen não recebeu apoio político. A proposta de choque de oferta feita por Reis Velloso saiu vitoriosa. Carneiro em texto sobre o período afirma: "Não havia demonstração de consciência das novas restrições internacionais."²³ Mas não se pode dizer com isto que os gestores da política econômica, avaliaram incorretamente, pois como já afirmado, apesar de várias mudanças negativas no cenário interno e externo, havia liquidez internacional abundante no sistema bancário privado internacional²⁴.

No curto prazo o governo Geisel descomprimiu os preços, criou regras para a correção monetária (para compensar a incerteza das taxas mensais de inflação), interveio no grupo financeiro Halles em dificuldades, para garantir a estabilidade do sistema financeiro; promoveu uma política monetária restritiva para 1974.²⁵ Todavia não obteve êxito no controle da expansão monetária nem na estabilização inflacionária.

provocando uma verdadeira mudança na estrutura econômica do país. Ao fazer isto optou por uma estratégia de ajuste a longo prazo, no lugar de uma política recessiva.

²² CARNEIRO, Dionísio Dias; "Crise e Esperança: 1974-1980"; in Abreu, Marcelo de Paiva; op. cit. p. 298.

²³ CARNEIRO, Dionísio Dias; op. cit. p. 298.

²⁴ Para uma análise detalhada da questão, consultar WELLS, John; "Euro-Dólares, Dívida Externa e o Milagre Brasileiro; Estudos CEBRAP 1975

²⁵ Idem. p. 301.

Como estratégia de governo, Geisel resolveu dar continuidade ao crescimento do PIB às taxas observadas no milagre econômico (1968-1973), desencadeou a partir daí um projeto de crescimento fundamentado no aprofundamento da Substituição de Importações Industriais combinando endividamento externo e intervenção estatal. O Estado tecnoburocrático exerceria todo o seu poderio com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O II PND representou a subordinação das metas de estabilização às metas de crescimento a longo prazo. A proposta de Reis Velloso era de sair da crise com aumento das exportações (sem levar em conta a retração do comércio mundial, ou pressupondo que a crise era passageira) e com a construção da auto-suficiência em insumos básicos. Aqui há uma etapa a mais no Modelo de Substituição de Importações, com a produção interna de insumos básicos e bens de capital²⁶. Assim como no Plano de Metas no qual houve a internalização na produção de bens de consumo duráveis.²⁷

No documento do II PND há a meta de crescimento da produção (PIB) em 10% ao ano, mantendo uma média acima da taxa histórica de crescimento (7% ao ano), com isto revertendo a tendência declinante no ciclo econômico. Mostrar-se-a que esta meta não foi cumprida. No entanto manteve-se um elevado nível de investimentos e a fase recessiva foi adiada. A taxa de investimento do período ficou em torno de 27,9%.²⁸ No próximo tópico detalha-se esta construção da estrutura produtiva brasileira com o II PND.

Como conclusão desta seção afirma-se que o período de 1974 a 1979 foi caracterizado pelo ajuste estrutural, com o país utilizando poupança externa para construir os setores de insumos básicos e bens de capital. O Estado Autoritário mostrou toda a sua força ao exercer a intervenção. No entanto, estávamos na época do avanço do projeto nacional desenvolvimentista, que enfrentou a crise com crescimento. O papel das estatais foi fundamental neste processo sob diversos aspectos, como veremos no tópico sobre a intervenção estatal, como

²⁶ Ver ABREU, Marcelo de Paiva et alii; Import Substitution and Growth in Brazil, 1890-1970; Texto para Discussão número 366; PUC-Dezembro de 1996.

²⁷ Ver LESSA, Carlos; A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso

²⁸ BATISTA, Jorge Chami; op. cit. p. 67.

aprofundaremos em tópico a seguir. O modelo construído, porém entraria em processo de desagregação no período seguinte.

4. O II PND, A CONSTRUÇÃO DAS ESTRUTURAS DA ECONOMIA BRASILEIRA RECENTE

BCME - BIBLIOTECA

Segundo análise de Maia Gomes, em texto citado, ocorreu que : “De certa forma, o programa de ajustamento definido pelo governo Geisel fazia uma aposta contra o tempo: o seu êxito dependeria de que tanto os efeitos benéficos sobre o balanço de pagamentos, possibilitados pela substituição de importações, quanto a expansão da capacidade produtiva, determinadas pelos investimentos realizados entre 1974 e 1978, se fizessem sentir de forma decisiva antes que a “ Bomba-Relógio” representada pelo crescimento em “bola de neve” da dívida externa produzisse uma crise financeira na Economia Brasileira e/ou que a inflação acelerada se tornasse inteiramente incontrolável.”²⁹ Nesta situação está resumido o jogo feito quando da implementação do ajuste pelo lado da oferta. Aposta no retorno dos investimentos feitos, tanto no nível do Balanço de Pagamentos, quanto no nível do atendimento à demanda interna, aliviando os preços. Do lado produtivo havia o problema da taxa de retorno dos investimentos e do tempo de maturação dos projetos.

O II PND foi um vasto programa de investimentos público e privado com o objetivo de substituir as importações de bens de capital, insumos intermediários e energia, por produção interna, visando a reprodução de um crescimento sustentado. O governo Geisel conseguiu manter um nível de crescimento anual do PIB em torno de 7% entre 74 e 79, apesar do II PND haver planejado um crescimento em torno de 10% ao ano. Não conseguiu repetir o desempenho do período anterior (1968-1973), quando as condições para o crescimento eram bastante favoráveis.

O II PND foi um marco na história da Economia Brasileira, dentro da trajetória de construção das bases da indústria nacional, seguindo a modernização advinda do projeto autoritário de 1964. Segue às reformas do PAEG e o IPND (72 a

²⁹ GOMES, Gustavo Maia; op. cit. p. 279.

74).³⁰ Representou o auge do planejamento com forte intervenção estatal, além do grande apoio no endividamento externo.

A prioridade do II PND foi corrigir o desbalanceamento dos setores industriais, atuando basicamente em insumos básicos, produtos do setor energético, bens de capital, infraestrutura em transportes e comunicações. Como assinala Batista "O importante a salientar aqui é que a escolha destes setores prioritários foi coerente com o diagnóstico realizado. O aumento da capacidade da produção de bens de capital, insumos básicos e petróleo correspondia aos objetivos de aumentar a oferta de bens internacionais (tradables) visando a substituição de importações e a promoção de exportações."³¹ Seguindo uma linha estratégica tratada desde o PAEG, de ultrapassar este entrave do modelo, o plano delineava metas quantitativas de crescimento por setores, com especial atenção à extração e produção de petróleo e à energia elétrica. Batista afirma, por exemplo, que no setor de energia havia a projeção de investimento de 2% (como percentagem da FBCF em petróleo; carvão e gás 2,4%; eletricidade 15%. Na indústria, as prioridades foram as indústrias de base, como já dito nos objetivos do projeto. Atenção especial foi dada à tentativa de reduzir a participação do petróleo importado na matriz energética, importante tanto pelo fato das vantagens comparativas no uso da energia elétrica, como pelo fato de que quando do primeiro choque do petróleo, em 1973, o Brasil era o país em desenvolvimento com maior volume de importação deste produto.

Como se sabe um dos grandes objetivos da estratégia de desenvolvimento implantada era ajustar estruturalmente o Balanço de Pagamentos. Portanto visualizamos que a alocação dos recursos era coerente com a necessidade de geração de divisas,³² seja pela substituição de importações seja pela promoção de exportações.

O setor de bens de capital proporcionou um forte processo de substituição de importações, principalmente no setor de bens por encomenda. Esse setor cresceu em 1974 = 15,7%, em 1975 = 5,1%, em 1976 = 14,9%, em 1977 = 4,5%, em 1978 = 5,9% e em 1979 = 5,7%; contribuindo para a diminuição do coeficiente de

³⁰ BATISTA, Jorge Chami; p. 69.

³¹ Idem, p. 70.

importação: 1974 = 28,8; 1975 = 32,1; 1976 = 23,4; 1977 = 19,0; 1978 = 21; 1979 = 19, e aumentando o coeficiente de exportação: 1974 = 5,3; 1975 = 6,3; 1976 = 5,5; 1977 = 8,1; 1978 = 9,7; 1979 = 12,1.³³

Tabela IV

Investimentos por setor como percentagem da FBCF (em %)

| Ano | 1970 | 71 | 72 | 73 | 74 | 70/74 | 75/79 Proj. II PND | 75 | 76 | 77 | 78 | 79 | 75/79 |
|-------------------------------------|------|-----|------|------|------|-------|--------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Energia | | | | | | | | | | | | | |
| Petról | 1,3 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 2,0 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,9 | 2,3 | 1,7 |
| Carvão e Gás | — | — | — | — | — | — | 2,4 | — | — | — | — | — | — |
| Eleticidade. | 8,0 | 7,6 | 7,8 | 7,1 | 6,6 | 7,3 | 15,0 | 7,1 | 7,7 | 8,6 | 9,3 | 9,2 | 8,4 |
| Indústria. | 13,9 | — | 19,6 | 20,6 | 18,8 | 18,6 | 22,8 | 15,2 | 19,7 | 19,1 | 17,5 | 17,4 | 17,8 |
| Ind. Básica | 7,4 | — | 11,8 | 11,4 | 10,4 | 10,5 | 19,3 | 8,8 | 11,8 | 11,7 | 10,8 | 10,0 | 10,7 |
| Metalúrgica | 1,4 | — | 2,4 | 2,4 | 2,9 | 2,4 | 6,8 | 2,9 | 2,4 | 3,2 | 2,9 | 2,2 | 2,7 |
| Eq. de transporte | 1,3 | — | 2,4 | 2,0 | 1,4 | 1,8 | 2,3 | 0,8 | 3,2 | 1,2 | 0,9 | 1,2 | 1,5 |
| Mecânica e Elétrica | | | 1,5 | 2,4 | 2,4 | 2,0 | 2,7 | 2,1 | 2,5 | 2,9 | 2,8 | 2,1 | 2,5 |
| Química | | | 3,5 | 2,3 | 2,1 | 2,4 | 4,5 | 1,6 | 1,6 | 3,0 | 2,6 | 2,3 | 2,2 |
| Minerais não Met. Papel celulose | 1,9 | | 2,0 | 2,3 | 1,6 | 2,0 | 2,0 | 1,4 | 2,1 | 1,4 | 1,6 | 2,2 | 1,8 |
| Outras | 5,5 | — | 7,8 | 9,2 | 8,4 | 8,1 | 3,5 | 6,4 | 7,9 | 7,4 | 6,7 | 7,4 | 7,2 |
| Transporte | | | | | | | | | | | | | |
| Ferrovário | 1,6 | 1,9 | 2,2 | 2,4 | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 2,8 | 3,0 | 2,4 | 1,9 | 1,6 | 2,3 |
| Rodoviário | 0,8 | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 0,9 | 1,1 | 1,7 | 1,4 | 1,2 | 1,5 | 1,2 | 1,2 | 1,3 |
| Portos (inc. Nav. int.) | 6,4 | 6,7 | 5,8 | 6,1 | 6,1 | 6,2 | 2,5 | 3,7 | 3,8 | 3,7 | 3,9 | 3,0 | 3,6 |
| Aeroportos | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Outros (inc. Transp. uuba.) | 0,2 | 0,4 | 0,8 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,4 |
| | 0,6 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 2,6 | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 1,6 | 1,0 | 1,4 |
| Comunicações | — | 1,9 | 2,6 | 4,4 | 3,1 | 3,1 | 3,8 | 3,5 | 4,2 | 3,8 | 3,1 | 2,8 | 3,5 |

Fonte: A partir de Chami Batista, Jorge: A Estratégia de Ajustamento externo do II PND

³³ BATISTA, Jorge Chami, op. cit. p. 71.

³⁴ Idem, p. 72.

Tabela V

Indústrias de Insumos Básicos - Projeções do II PND e Valores Efetivos

| Indústrias | Produção efetiva(1000/t.) | | Taxa de crescimento anual efetiva (%) 1970-1974 | Capacidade de produção (1000/t.) | | Taxa de crescimento anual projetada (%) 1974-1979 | Produção efetiva (1000/t) 1979. | Taxa de crescimento anual efetiva (%) 1974-1979 |
|-------------------------------|---------------------------|-------|-------------------------------------------------|----------------------------------|-------|---------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------|
| | 1970 | 1974 | | 1974 | 1979 | | | |
| Metalurgia | | | | | | | | |
| aço em lingotes | 5390 | 7507 | 8,6 | 8600 | 22300 | 21,0 | 13891 | 13,1 |
| aço plano ¹ | 1968 | 2923 | 10,4 | 4100 | 13100 | 26,2 | 6853 | 18,6 |
| aço não plano ² | 2436 | 3402 | 8,7 | 4600 | 8300 | 12,5 | 5261 | 9,1 |
| alumínio ³ | 56 | 114 | 19,4 | 120 | 190 | 9,6 | 238 | 15,9 |
| cobre ³ | - | 3 | - | 10 | 60 | 43,1 | 0 | 0,0 |
| zinco ³ | - | 31 | - | 33 | 58 | 11,9 | 63 | 15,2 |
| Químicos | | | | | | | | |
| ácido sulfúrico | 561 | 925 | 13,3 | 986 | 3388 | 28,0 | 1924 | 15,8 |
| soda cáustica | 147 | 214 | 9,8 | 273 | 700 | 20,7 | 645 | 24,7 |
| cloro | 133 | 140 | 1,3 | 212 | 593 | 22,8 | 587 | 33,2 |
| fertilizantes | 189 | 531 | 29,5 | 585 | 1199 | 15,4 | 1533 | 23,6 |
| resinas | 101 | 344 | 35,8 | 408 | 891 | 16,9 | 851 | 19,9 |
| termoplásticas | | | | | | | | |
| fibras | 44 | 114 | 26,9 | 176 | 253 | 7,5 | 214 | 13,4 |
| sintéticas/artificiais | | | | | | | | |
| s | | | | | | | | |
| elastômeros | 75 | 155 | 19,9 | 144 | 239 | 10,7 | 224 | 7,6 |
| sintéticos | | | | | | | | |
| detergentes | - | - | - | 27 | 75 | 22,7 | - | - |
| etileno | 33 | 269 | 69,0 | 343 | 718 | 15,9 | 631 | 18,6 |
| amônia | - | 198 | - | 268 | 577 | 16,6 | 353 | 12,3 |
| Não metálicos | | | | | | | | |
| cimento | 9002 | 14919 | 13,5 | 17130 | 26190 | 8,9 | 24871 | 10,8 |
| celulose | 685 | 1130 | 13,3 | 1547 | 2860 | 13,1 | 2780 | 19,7 |
| papel | 1136 | 1853 | 13,0 | 2267 | 2900 | 5,0 | 2979 | 10,0 |

Fonte: II PND; Anuário Estatístico do Brasil, FIBGE; CONSIDER; ABQUIM; Superintendência da Borracha; associação

Br. De produção de Fibras Artificiais e Sintéticas: Banco do Brasil; Pesquisaa Industriais, FIBGE

(1) Inclusive perfil pesados

(2) Inclusive aços especiais

(3) Somente metal primário

A contribuição dos insumos básicos pode ser vista comparando-se as metas do II PND, com os resultados efetivamente alcançados. Observa-se que a maioria

das taxas planejadas foi superada. Batista,³⁴ no seu trabalho de análise do II PND, além de salientar as taxas de crescimento das diversas indústrias de insumos básicos, argumenta que os projetos realizados no período contribuíram bastante para o avanço da substituição de importações, principalmente em relação à produção de petróleo.

Além disso, foi dada ênfase na produção de energia de origem hidroelétrica com o intuito de substituir, em parte, o consumo de energia petrolífera. Pode-se destacar que o consumo primário de hidroeletricidade no Brasil cresceu de 19% em 1973 para 25% em 1979; por outro lado no setor industrial passou de 31,8% em 1973 para 38,2% em 1979, em relação ao total de energia consumida. Acrescenta-se ao exposto a diminuição no uso de óleo combustível, de 30,2% em 1979 para 27,4%.

No setor de transporte o plano previa uma priorização do uso do transporte ferroviário em relação ao transporte rodoviário. Isto não ocorreu. Por seu turno houve um avanço considerável no setor de comunicação.

Lessa³⁵ analisa o plano do governo Geisel, publicado em 10/09/74. Para este autor, o discurso que permeia o plano é bastante significativo. Por exemplo em uma de suas passagens podemos encontrar uma frase citada por Lessa onde se coloca claramente que: "O Brasil pode validamente aspirar ao desenvolvimento e à grandeza."³⁶ Com isto, o governo brasileiro parece almejar a consolidação da economia brasileira como oitava economia mundial já para os anos 1980.

O período de 1974-1979 diferiu do período anterior (1968 - 1973) no sentido de que este representou o crescimento fundamentado na ocupação da capacidade ociosa, com ênfase especial na indústria de bens de consumo duráveis, apesar de ter havido também investimentos industriais em 1972 e 1973. Por sua vez o período do II PND representou um período de grandes investimentos centrados na indústria de base, setor de bens de capital e eletrônica pesada.

Os setores de bens de produção seriam agora os mais importantes, visando complementar a matriz industrial brasileira. Como já se falou também foi dada

³⁴ Ver BATISTA, Jorge Chami, op. cit.

³⁵ Ver LESSA, Carlos; op. cit.

³⁶ Idem, p. 17.

ênfase na questão energética: produção e prospecção de petróleo, programa do xisto, geração e distribuição de eletricidade, carvão, pró-álcool, programa nuclear.

Um aspecto muito importante destacado por Lessa foi a articulação entre o capital externo, o capital nacional e o estado. Aliás uma articulação montada desde o Plano de Metas. O plano visava fortificar o capital privado nacional e, por outro lado, intensificar a intervenção direta do estado na economia. O estado tendo papel fundamental na infraestrutura, principalmente depois de 1976 sua preponderância seria marcante com a atuação das estatais, como veremos a seguir. Além disto tentava-se evitar o domínio do capital externo.

Alguns aspectos do II PND são muito importantes para a compreensão do fenômeno, segundo Lessa.³⁷ Em primeiro lugar, o objetivo de fortificar a empresa nacional, pressupunha o desenvolvimento tecnológico. A ciência e a tecnologia eram então muito importantes e as estatais foram usadas para o desenvolvimento tecnológico,³⁸ na medida em que construíam laboratórios, encomendavam produtos junto ao setor privado ou estimulavam a pesquisa tecnológica. Para o autor em tela, o II PND se inseria inteiramente dentro da estratégia desenvolvimentista de 1964. Era o projeto da Nação, com o estado exercendo toda a sua potência, dentro de uma ação racionalizante. Segundo analisa Lessa o discurso militar afirmava a grandeza da nação que "... ganhou inabalável confiança em si mesma, avançando a longos passos para o seu grande destino, que nada mais deterá."³⁹ Esta interpretação mostra o avanço do discurso ideológico do nacional-desenvolvimentismo, base ideológica do Modelo de Substituição de Importações.

O autor, em discordância com alguns outros, afirma que nos anos de 74 e 75 os objetivos fixados foram perseguidos, mas que em 1976 passam a ter sérios problemas, colocando neste ano o fim do II PND e o início do ajuste ortodoxo. A nosso ver esta visão está incorreta apesar de aceitarmos as evidências de que o capital privado passa a declinar seus investimentos a partir de 1976, e que apesar disto o projeto tem continuidade.

³⁷ Ibidem, p. 33 e seguintes.

³⁸ Ibidem, p. 34/35.

³⁹ Ibidem, p.53

Fundamentamos nossa análise na tese de Castro e Souza⁴⁰. Este mostram que para Lessa o II PND não pretendia dar uma resposta à crise externa. A crise do petróleo teria sido usada para justificar um projeto de crescimento, de caráter nacionalista, nascido no interior do aparelho estatal. Ainda segundo Castro e Souza, Lessa estaria procurando em sua tese descobrir o que estava implícito no II PND. O “Estado-príncipe” teria resolvido, por livre e espontânea vontade, efetivar o projeto nacional desenvolvimentista. Contesta Lessa que a própria vontade de fortificar a iniciativa privada teria sido apenas um primeiro momento da estratégia de crescimento apoiado no intervencionismo. Conclui este autor que em “algum momento” de 1976 “o II PND transformou-se em letra morta”, mesmo mantendo-se ao longo do tempo no discurso.

Castro e Souza têm outra visão do plano. Afirmam: “Trata-se de um plano cujas propostas centrais encontram-se profundamente marcadas pela consciência de que o mundo se encontrava mergulhado em grave crise que tornou patente a vulnerabilidade da economia brasileira.”⁴¹ Para Castro e Souza não foi uma atitude puramente autocrática, apesar de que havia uma grande dose de vontade política de completar o “Desenvolvimento Econômico.” Nota-se, no entanto, que Castro e Souza nega a afirmação de Lessa de que a estratégia de 1974 colocava “o Estado como sujeito e a sociedade civil como objeto.”⁴² O objeto seria a Economia, ou o mercado. O mercado sendo manipulado pela intervenção do estado. Pelo lado político sim, a sociedade é objeto e o estado é o sujeito. Afirmam Castro e Souza, porém, que enquanto estratégia de superação da crise o II PND poderia ter surgido, perfeitamente, em um ambiente democrático.

Castro e Souza continuam discordando de Lessa, e afirmam que o II PND não morreu em 1976. Segundo eles “A estratégia de 1974 abortou a reversão cíclica que se anunciava quando da posse do novo governo e permitiu “a sustentação” de uma elevada taxa de crescimento até o final dos anos 70. Além disso, por haver

⁴⁰ CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires; A Economia Brasileira em Marcha Forçada, p. 44 e seguintes.

⁴¹ Castro e Souza, op.cit. p. 45

⁴² CASTRO e SOUZA, op. cit. p. 45.

deslançado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em 1979.”⁴³

Na verdade, é importante assinalar que as taxas de crescimento não tiveram o mesmo índice do período do Milagre. Houve uma queda, no entanto não tão intensa quanto se a opção recessiva de Simonsen tivesse prevalecido. Por outro lado, concorda-se com Castro e Souza no sentido de que o II PND cumpriu, em grande medida, o papel de transformar a estrutura produtiva, internalizando a produção de bens de capital e de insumos básicos. Além disso, proporcionando ao país a possibilidade do ajuste externo e da retomada (mesmo que efêmera) na década seguinte.

Tabela VI

Dados para o período 1974-1979

| Ano | Δ PIB % | Δ PIB ind% | Δ Agric% | Δ Serv% | Inf% | Endvid | FBCF |
|------|---------|------------|----------|---------|------|--------|------|
| 1974 | 9,0 | 7,8 | 1,0 | 9,7 | 35,4 | 18.512 | 22,8 |
| 1975 | 5,2 | 3,8 | 7,2 | 2,9 | 27,8 | 22.175 | 24,4 |
| 1976 | 9,8 | 12,1 | 2,4 | 8,9 | 40,4 | 28.731 | 22,5 |
| 1977 | 4,6 | 2,3 | 12,1 | 2,6 | 40,6 | 34.862 | 21,4 |
| 1978 | 4,8 | 6,1 | -3,0 | 4,3 | 38,9 | 47.800 | 22,2 |
| 1979 | 7,2 | 6,9 | 4,9 | 6,7 | 55,4 | 53.904 | 23,0 |

Fonte: Abreu, Marcelo de Paiva, A Ordem do Progresso, Anexos

O projeto de 1974, ainda segundo Castro e Souza, visava (de acordo com o discurso oficial), superar mais uma etapa do subdesenvolvimento e caminhar para o desenvolvimento. Visava ajustar o país às novas realidades mundiais e promover uma maior integração nacional. Para efetivar tudo isto tinha como pressuposto a ativa presença do estado intervindo direta e indiretamente na esfera econômica. Além disso, destaca Castro e Souza que houve uma “... mudança de ênfase relativa entre os setores econômicos.”⁴⁴ Como já foi destacado, a ênfase recaiu sobre os insumos básicos e bens de capital.

A tabela VI mostra os resultados em termos de PIB, com as taxas ficando abaixo de 10% ao ano, que era o planejado pela estratégia de 1974. Na análise por setores, como pode ser observado, a indústria sofreu oscilações ficando abaixo da

⁴³ Idem, p. 46.

⁴⁴ Ibidem, p. 31

meta prevista de 13% ao ano. Por seu turno, a agricultura obteve um fraco desempenho, salvo o ano de 1977, ficando abaixo da média projetada de 7%. O setor de serviços também não conseguiu bom desempenho, permanecendo abaixo da média de 9% prevista. No entanto o programa manteve o crescimento econômico, evitando a tendência descendente do ciclo. Cabe lembrar, que boas taxas de investimento na forma de Formação Bruta de Capital Fixo representaram um ponto positivo e importante do período.

O plano, de fato, demonstra coerência com o objetivo de construir uma economia industrial moderna intervindo na lógica do mercado e fazendo com que o Estado, através das estatais, investisse em setores básicos para os quais a iniciativa privada não investiria por causa da baixa rentabilidade, ou pelo longo período de retorno dos investimentos. Por outro lado, cabia ao Estado também incentivar a iniciativa privada através do crédito e dos incentivos fiscais. O II PND pois, se propunha a superar o subdesenvolvimento e a crise do período, ao mesmo tempo.⁴⁵

Castro e Souza defendem a racionalidade da estratégia econômica do II PND⁴⁶, sendo o ajuste estrutural o caminho para dinamizar a economia brasileira a médio prazo. Além disso, a deterioração dos termos de intercâmbio exigiam medidas em relação ao Balanço de Pagamentos. Por outro lado, um freio no processo de crescimento econômico em 1974 provocaria um clima de pessimismo para os capitalistas. Então o governo decidiu pela continuidade do crescimento no período. Alguns autores, como por exemplo Carneiro, não concordam totalmente com este raciocínio, como ressaltaremos a seguir.

Carneiro⁴⁷ analisando os antecedentes da estagnação dos anos 80 faz uma exaustiva dissecação do período do II PND. Assim como Lessa, procura mostrar como o II PND desacelerou-se a partir de 1976. E critica, apesar de não negá-la totalmente, a tese da Substituição de importações.

O autor em questão procura refazer o fio condutor da economia brasileira contemporânea mostrando que desde a década de 1930 o dinamismo da economia está vinculado ao processo de industrialização. Destaca os anos cinquenta,

⁴⁵ Ibidem, p. 33.

⁴⁶ CASTRO e SOUZA, op. cit.p. 35.

principalmente o período do Plano de Metas, como ponto chave na implantação da indústria pesada. Ressalta a participação fundamental do Estado em todo este processo e ainda mostra o avanço das empresas multinacionais em direção à periferia.

Um outro ciclo expansivo se dá no período do Milagre Econômico sendo prolongado além do limite pela estratégia de ajuste de 1974. Esta estratégia é estudada como um pressuposto para a fase de estagnação na década de 1980. A estagnação é o problema central do trabalho de Carneiro.

O autor reconhece que o bom desempenho da economia no período estava ligado à estratégia utilizada e consubstanciada no II PND. Mas procura atentar para o fato de que a economia estava sendo determinada por fatores internos, criticando a tese de substituição de importações.

Carneiro⁴⁸ não consegue negar a tese da substituição de importações por completo, apesar de tentar desqualificá-la. Analisa para isto o coeficiente de importação⁴⁹ e o fato de que os investimentos do período teriam ainda que amadurecer.

A tese da Substituição de Importações tenta ser negada com o destaque aos fatores internos de uma economia que já tinha avançado bastante na sua formação industrial. Aqui, neste trabalho, ao contrário de Carneiro, assume-se que houve, no período 1974-1979, um aprofundamento do processo de substituição de importações. Os fatores internos são importantes, mas parece claro que houve uma internalização da produção em diversos setores apoiada fortemente numa soma importante de poupança externa. Essa internalização tem como motivações, primeiro, a desproporcionalidade setorial e, segundo, o desequilíbrio manifestado no Balanço de Pagamentos e tem como instrumento um projeto explícito de manutenção do crescimento industrial.

⁴⁷ Ver CARNEIRO, Ricardo; op. cit.

⁴⁸ Idem, p. 147.

⁴⁹ Devemos chamar a atenção para o fato do uso do coeficiente de importações como parâmetro para analisar a substituição. Na verdade substituir bens pode aumentar o coeficiente de importações e não diminuí-lo, sendo necessário averiguar o coeficiente setor por setor, ou produto por produto para garantir que houve substituição. Além disso, averiguar a Formação Bruta de Capital Fixo e procurar diferenciar os períodos de investimento dos períodos de produção.

Vale ainda destacar alguns outros pontos salientados por Carneiro⁵⁰ que marcam uma visão crítica sobre o II PND. Afirma haver nitidamente dois subperíodos distintos, o primeiro vai de 1974 a 1976 quando o investimento cresce mais que a produção corrente. Em seguida o período 1977 a 1979 no qual houve a desaceleração do investimento privado, sendo o ano de 1977 o marco inicial.

Um ponto importante do momento ora analisado é o papel do Estado. De fato, o Estado participou ativamente de toda a fase de industrialização da Economia Brasileira desde os anos 1930. Particularmente entre 1974 e 1979 a intervenção do Estado na economia se faz sentir em profundidade. Entre 1979 e 1984 o Estado se mostrou sem forças consumido por grave Crise Fiscal, com o país entrando em profunda estagnação⁵¹, o que levou diversos autores a chamarem a década de 1980 de “década perdida em termos de desenvolvimento econômico.”⁵² Aprofunda-se esta discussão no tópico seguinte.

5. O ESTADO NO AVANÇO DO PROJETO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA DE 1974 -1979

BCME - BIBLIOTECA

O estado brasileiro participou ativamente do processo de crescimento econômico. Desde os anos 30, pelo menos, a intervenção estatal tem dado rumos precisos à economia brasileira, com ênfase na industrialização. Nos anos 1930-1940 principalmente como estado regulador e nos períodos seguintes associando uma intervenção direta cada vez mais significativa como estado empresário.

Não se pode separar, dentro da história do Sistema Capitalista o estado do mercado. As relações são bastante imbricadas. Não se pode pensar o mercado como auto-regulável separado da intervenção pública. Não se vai aqui fazer o histórico deste tema, ao qual volta-se mais profundamente no capítulo IV. Porém, deve-se destacar que a discussão entre intervencionismo (principalmente depois dos anos 30) e mínima intervenção do estado é muito importante para o período que está em estudo, particularmente a década de 1970 quando a intervenção pública no Brasil atingiu o auge.

⁵⁰ Ibidem, p. 149.

⁵¹ Ver CARNEIRO, Ricardo; op. cit.

Esta estratégia de intervenção só foi possível no período porque o governo foi capaz de exercer, sem constrangimentos políticos internos, uma ação contra as tendências recessivas que se vislumbravam, apoiado no aporte de capital estrangeiro. Ou seja, o estado autoritário encontrou na possibilidade de uso da poupança externa os recursos que faltavam para continuar o processo de crescimento com substituição de importações. E a partir de 1975 é o setor público que vai fundamentalmente se endividar.⁵³ Isto leva Amaral Filho a destacar o aumento da autonomia relativa do estado no processo. Esta autonomia estando respaldada não só no financiamento externo, mas também na própria autonomia política do governo, o que levou o autor citado a qualificar o regime político considerado de Bonapartista-cepalino.⁵⁴ Bonapartista do ponto de vista político; cepalino quando, destacando a intervenção estatal, implanta o setor de bens de produção e procura modernizar o setor agrário.

Nota-se toda a capacidade intervencionista do estado brasileiro. E o estado interveio neste período porque possuía os meios para isto, dado a disponibilidade de recursos e o estado forte. Além disso, o modelo de desenvolvimento fundamentado teoricamente desde os fins dos anos 1940, pela Cepal⁵⁵, incorpora esta idéia de um estado forte, interventor (não necessariamente autoritário). O setor público, então avança sobre a economia ao longo dos anos 1970, especialmente entre 1974 e 1979⁵⁶. De fato o governo foi bem mais além como pode ser visto no próprio documento, pois coube ao Estado no processo de desenvolvimento econômico a implementação de empresas públicas, particularmente na área de infraestrutura⁵⁷. A tabela a seguir mostra os 20 maiores grupos de empresas estatais no fim do período de auge do Modelo.

⁵² BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira; Novos Ensaios sobre o Setor Externo da Economia Brasileira

⁵³ Idem, p. 440.

⁵⁴ Ibidem, p. 444.

⁵⁵ Sobre a CEPAL ver capítulo 1 desta dissertação.

⁵⁶ O próprio documento do II PND afirma que: "Além de responsável pela estratégia e pelas funções públicas propriamente ditas (segurança, justiça etc.), o Governo considera como seu campo de atuação direta: 1- Os setores de infraestrutura econômica, normalmente através de empresas governamentais, em energia, transporte e comunicações, operando articuladamente com os Estados e Municípios. Nestas áreas de concessão de serviços públicos, o setor privado atuará complementarmente, na forma que for definida..." p.38

⁵⁷ Pode ser visto no documento do II PND p.39 que : " Ao longo dos anos 60 a participação , no PIB, da despesa do setor público (inclusive autarquias , Estados e Municípios, e também considerando os investimentos das empresas governamentais, federais e outros níveis) foi razoavelmente

Tabela VII

Os 20 maiores grupos de Empresas Estatais

| Grupos | Nº de Empresas pertencentes | Setores Principais de Atuação |
|------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| Grupo Petrobrás | 21 | Petróleo / Química |
| Grupo Siderbrás | 19 | Siderurgia |
| Grupo Eletrobrás | 8 | Energia Elétrica |
| Grupo Telebrás | 29 | Telecomunicações |
| Grupo CVRD | 17 | Mineração |
| Grupo RFFSA | 4 | Transporte Ferroviário |
| Itaipu | 1 | Energia Elétrica |
| Grupo Nuclebrás | 7 | Energia Nuclear |
| Cobal | 1 | Comércio de Alimentos/ Abastecimento |
| Grupo Acesita | 3 | Siderurgia |
| Grupo Portobrás | 10 | Infra-estrutura Portuária |
| Grupo Infraero | 2 | Infra-estrutura Aeroportuária |
| ECT | 1 | Telecomunicações/ Correios |
| Caraíba | 1 | Não-ferrosos/Cobre |
| Lloydbrás | 1 | Transporte Marítimo |
| Grupo Embraer | 4 | Indústria Aeronáutica |
| Fosfértil | 1 | Química/Fertilizantes |
| Serpro | 1 | Processamento de Dados |
| Usimec | 1 | Mecânica/Equipamentos |
| Cobra | 1 | Indústria de Computadores |
| Total | 133 | |

Fonte: in Rogério L. F. Werneck, Empresas Estatais e Política Macroeconômica; editora Campus, 1987

No período em estudo havia críticas ao modelo, no sentido de que estava havendo uma estatização da economia. Todavia não havia um questionamento da eficácia da intervenção estatal. O II PND, na verdade estava amplamente baseado na empresa pública. Esta tendência pode ser verificada pela criação de diversas subsidiárias de grandes empresas estatais. O governo não só investia diretamente como direcionava os recursos através do BNDE e outras instituições de fomento. De

constante, Oscilando entre 25 % e 28%. " Em seguida afirma o documento : "... os componentes da despesa que cresceram rapidamente foram ..., e os investimentos das empresas estatais em Infra-Estrutura de Energia, Transportes e Comunicações. Isso se deveu a que o setor público teve que, gradualmente, passar a responder por novas áreas, por exigenciada consciência social da comunidade e da necessidade de viabilizar, em setores de capital social básico, o crescimento acelerado." Ainda afirma o documento, antes da execução do II PND que: "...as empresas governamentais se elevariam a 8 entre as 25 maiores empresas pelo valor de vendas, a 7 entre as 25 maiores pelo número de empregados, e a 17 entre as 25 maiores pelo total de ativo. "

fato havia como que um consenso sobre a importância do estado no processo de desenvolvimento econômico.

Rocca⁵⁸, ao analisar o problema, mostra claramente que o estado estava visceralmente ligado ao desenvolvimento econômico no Modelo trabalhado desde os anos 1950. O estado foi ao mesmo tempo empresário e fomentador da indústria e realizou os grandes investimentos básicos. No período que vai de 1974 a 1979 aprofundou-se ainda mais o processo de intervenção beneficiando a substituição de importações de insumos básicos.

Tabela VIII

Formação Bruta de Capital Fixo do Governo
(em% do PIB)

| Discriminação | 1970-73 | 1974-76 | 1977-79 | 1980-82 | 1983-85 |
|---------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Formação bruta de capital fixo do governo | 4,11 | 4,07 | 2,96 | 2,45 | 1,99 |
| 2. Formação bruta de capital fixo das empresas estatais | 2,70 | 5,03 | 7,73 | 4,88 | 3,35 |
| FBCF- total do setor público* | 6,81 | 9,10 | 10,70 | 7,34 | 5,34 |

Fonte: Contas Nacionais do Brasil, Indicadores da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Vol.6

nº 7, jul. De 1987; Relatório anual do Bacen

*Total do Governo= administrações públicas + estatais

⁵⁸ ROCCA, Carlos Antônio; op. cit. p. 31 e seguintes

Tabela IX

Participação do Estado na Acumulação de Capital

(%)

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

Fonte: Henri Philippe Reichstul e Luciano Coutinho, "Tendências Recentes do Investimento Empresarial do Estado". In Bresser Pereira Luis Carlos; Economia Brasileira - Uma Introdução...

O processo de construção do II PND, ao mesmo tempo que marca o auge da intervenção estatal, é apontado como sendo também a causa de sua desarticulação na medida em que, ao sair desse Plano, o estado perde sua capacidade de poupança e por consequência a capacidade de investir e de mobilizar recursos mesmo porque encontra-se diante de um processo de forte aceleração inflacionária. Neste momento, que coincide com o governo Figueiredo (pelo seu 2º ano) o discurso sobre a intervenção mudaria, com ênfase no novo papel do estado. Ao contrário de toda a trajetória anterior, nos anos 80 o setor público passa a ser visto como um obstáculo ao crescimento dado que saiu da década anterior em crise. Esta questão passou a ser o ponto destacado do debate ao longo dos anos 1980. Aliás, segundo Rocca⁵⁹, as dificuldades encontradas pelo Setor Público seriam consequência da própria estratégia de ajustamento adotada em 1974.

Em relação às empresas públicas, que são em grande medida empresas de economia mista com controle estatal, tiveram papel predominante no II PND, como evidenciamos anteriormente. Foram elas responsáveis pelo desenvolvimento de vários setores, como o setor petroquímico, hidroelétrico, petróleo, energia nuclear, etc. Estas empresas tiveram um grande papel dinamizador do comportamento da economia dado o volume de investimentos. As estatais também foram utilizadas para captar recursos externos.⁶⁰

⁵⁹ ROCCA, Carlos Antônio; op. cit.

⁶⁰ WERNECK, Rogério Luís Furquim; op. cit. p. 102.

Os recursos externos foram importantes enquanto complemento da poupança interna no período (74-79) e fator de equilíbrio do Balanço de Pagamentos. E também através das estatais o governo interferia no direcionamento do crescimento econômico. A questão que iria emergir e que será analisada mais à frente é a de que no período do ajuste recessivo, o setor mais atingido foi o setor público e as empresas estatais. Nas palavras de Werneck: "Tal como no caso do setor governo propriamente dito, o ajuste no âmbito das empresas estatais implicou uma redução substancial na capacidade destas empresas de autofinanciarem seus investimentos."⁶¹

No fundo destaca-se a estratégia implantada em 1974 como um momento importante no modelo de desenvolvimento econômico baseado na substituição de importações. Ao mesmo tempo a formação dos fatores que levariam no período seguinte 1979-1984, ao questionamento frontal da intervenção estatal. Estes fatores, já destacados foram o endividamento externo, a elevação das taxas de juros internacionais, a mudança do cenário internacional e o 2º choque do petróleo. O que levou Rogério Werneck a afirmar que houve uma desarticulação das funções tradicionais que o estado brasileiro vinha historicamente desempenhando na economia. Em particular a sua capacidade de gerar recursos para o financiamento da acumulação de capital.⁶²

Vejamos em seguida o papel do setor externo na estratégia de ajustamento de 1974. Uma sobrevida do modelo de industrialização por substituição de importações.

6. O BALANÇO DE PAGAMENTOS E O PROBLEMA DA DÍVIDA EXTERNA

Quando analisa-se os antecedentes da crise que se inicia na administração Figueiredo, a dívida externa aparece como questão chave. A crise do período 79-84 é conhecida como a "crise da dívida." Neste tópico procura-se entender o papel exercido pelo crescimento com endividamento característico do período 1974-1979.

⁶¹ Idem, p. 124.

⁶² Ibidem, p. 126

Antes do problema propriamente dito é necessário ressaltar que o sistema privado de crédito internacional tornou-se preponderante a partir do fim dos anos 60. Os empréstimos de agências multilaterais foram perdendo importância relativa. Por sua vez este mercado era dominado pelos depósitos em eurodólares e depois do 1º choque do Petróleo fortemente alimentado pelos petrodólares. Por consequência, uma característica típica dos empréstimos tomados pelos países em desenvolvimento no período foi o caráter flutuante das taxas de juros.

Neste cenário o Brasil seguiu uma rota de endividamento. Com taxas de juros muito baixas e ambiente favorável o país optou pelo uso de poupança externa, tanto no período do Milagre Econômico (1968-1973), como no período do II PND no governo Geisel (1974-1979). A poupança externa serviria, mais uma vez, para complementar a poupança interna. Para alguns autores, como Cruz,⁶³ no período do Milagre Econômico ocorreu uma entrada de recursos externos maior do que o necessário, tendo havido excesso de endividamento, o mesmo não ocorrendo no II PND.

A decisão em 1974 foi de prolongar o crescimento através da expansão dos investimentos e equilibrar o Balanço de Pagamentos. No entanto, como lembra Bekolo-Ebe⁶⁴: “A natureza dos problemas de endividamento depende essencialmente,..., das condições nas quais o empréstimo é contratado.” O fato de contratar empréstimos a taxas de juros flutuantes provocaria um impacto financeiro no fim da década com a alta nas taxas internacionais.

O programa de Substituição de Importações do período Geisel exigiu grande quantidade de recursos. Além disso, como se sabe, a dívida foi utilizada, como é de praxe, também para cobrir desequilíbrios no Balanço de Pagamentos. Em 1977 há um ponto de inflexão, a terça parte dos capitais novos que entravam como empréstimos eram destinados ao pagamento de empréstimos anteriores. No período o endividamento externo foi a solução para os problemas do Balanço de Pagamentos e do crescimento econômico, depois se tornaria o entrave ao desenvolvimento. A dívida cresceu de forma real e financeira, transformando-se em seguida em estrangulamento externo e peça central da Crise Fiscal do Estado.

⁶³ Ver CRUZ, Paulo Davidoff; op. cit.

A tabela X permite visualizar a taxa de crescimento da dívida externa no período em tela. Entre 1974-1978 a dívida externa líquida cresce em média 37,54%. Entre 1968-1973 algo em torno de 15,8%. O interessante notar é que além do aumento do endividamento, houve a financeirização do próprio. De maneira que, como assinalam Cardoso e Fishlow, "... a contratação da dívida em termos de recursos reais diminuiu progressivamente. Cada dólar obtido com novos empréstimos originou menos poupança externa que pudesse ser aplicada em investimentos reais."⁶⁵ Isto ficou mais marcante a partir de 1977.

Tabela X

Dívida - Taxas de Crescimento

| | Taxas de Crescimento | | Reservas/ Div. Total |
|------|----------------------|------------|----------------------|
| | % | | |
| | D. Total | D. Líquida | |
| 1968 | | | 6,6 |
| 1969 | 13,5 | 3,4 | 15,0 |
| 1970 | 25,0 | 15,1 | 21,7 |
| 1971 | 27,0 | 22,0 | 24,8 |
| 1972 | 44,6 | 12,2 | 41,6 |
| 1973 | 36,9 | 25,2 | 46,6 |
| 1974 | 34,5 | 80,3 | 28,5 |
| 1975 | 19,8 | 36,9 | 18,5 |
| 1976 | 29,6 | 22,3 | 22,8 |
| 1977 | 21,3 | 24,4 | 24,9 |
| 1978 | 37,1 | 30,1 | 18,0 |
| 1979 | 12,8 | 23,1 | 11,4 |
| 1980 | 12,9 | 22,0 | 10,7 |
| 1981 | 15,0 | 15,9 | |

Fonte: Relatórios anuais do B.C.B. Apud Werneck op. Cit

⁶⁴ BEKOLO-EBE, Bruno; Le Statut de l'endettement extérieur dans l'économie sous-développée; Analyse Critique; Editions Présence Africaine, 1985; p. 126.

⁶⁵ CARDOSO e FISHLOW; op. cit. p. 30.

Tabela XI

BCME-BIBLIOTECA

Taxas de juros

| | Libor % | Prime rate (%) | Spread Brasil (%) | Juros / Dívida (%) |
|------|---------|----------------|-------------------|--------------------|
| 1968 | 7,1 | 6,8 | n.d | - |
| 1969 | 10,1 | 8,5 | 4,0 | 4,8 |
| 1970 | 6,8 | 6,8 | 3,0 | 5,3 |
| 1971 | 5,8 | 5,3 | 2,0 | 5,7 |
| 1972 | 5,9 | 7,8 | 1,3 | 5,4 |
| 1973 | 10,1 | 9,8 | 0,7 | 5,4 |
| 1974 | 10,2 | 10,3 | 1,1 | 5,2 |
| 1975 | 6,6 | 7,3 | 1,8 | 8,7 |
| 1976 | 5,4 | 6,0 | 2,0 | 8,5 |
| 1977 | 7,5 | 7,8 | 2,0 | 8,1 |
| 1978 | 12,3 | 11,8 | 1,7 | 8,4 |
| 1979 | 14,4 | 15,3 | 0,9 | 9,6 |
| 1980 | 16,4 | 21,5 | 1,8 | 12,6 |
| 1981 | 14,8 | 15,8 | 2,1 | 17,0 |

Fonte: World Financial Markets e Relatório Anual do B.C.B. Apud Baer, Mônica; A Internacionalização Financeira no

Brasil.

No processo de crescimento brasileiro dos anos 70, o balanço de pagamentos, e a dívida externa foram severamente atingidos pelo choque do petróleo de 1973, o choque do petróleo de 1979 e, finalmente, pelo aumento dos juros internacionais. Em termos de juros podemos observar a tabela XI(anterior).

Nota-se que a partir de 1977 os juros começam a subir de forma mais acelerada. Tanto a taxa Libor inglesa como a Prime americana. O quadro se agravou fundamentalmente depois da ascensão de Ronald Reagan à presidência dos EUA, resultando numa política de juros elevados, por sua vez resultado de sua política macroeconômica. No âmbito do período em estudo destaca-se o fato de que a forma de financiar o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos ao mesmo tempo que um projeto de crescimento criou as condições de instabilidade que dominaria a economia no início dos anos 80. Situação limite para um projeto de desenvolvimento que foi ideologia e ação no Brasil desde os anos 1950.

Na verdade para que a estratégia desse bom resultado, a taxa de retorno dos projetos, assim como o período de maturação dos mesmos deveriam ter sido

compatíveis com a necessidade de pagamento da dívida. Porém isto não ocorreu. É importante chamar a atenção para o fato de que ao fazer a análise não se deve apenas levar em conta a implementação dos projetos, mas também o efeito positivo esperado sobre o Balanço de Pagamentos, com o aumento a médio prazo das exportações e a substituição de importações.⁶⁶

Para nosso estudo, no momento interessa saber que o Brasil importava poupança como forma complementar à poupança interna, no intuito de implementar os projetos de substituição de importações do II PND. Isto ocorre como uma necessidade a partir de 1975, seus efeitos sendo mostrados pelo saldo de transações correntes. Esta necessidade de poupança externa refletia o quadro recessivo do comércio internacional e a quadruplicação dos preços do petróleo. Entre 77/78 o aspecto financeiro da dívida se fez sentir. Neste período ela cresce aproximadamente 30% ao ano. Vejamos agora o comportamento do Balanço de Pagamentos no período:

A tabela mostra as contas externas para o período. É importante notar o desequilíbrio na balança comercial, tirando o ano de 1977 mesmo que sua performance seja bastante tímida. Um fator decisivo foi o choque do Petróleo. Outro ponto importante para a análise é a conta juros. O peso financeiro, como já destacou-se faz-se notar a partir de 1977, mas seria nos anos 80 que a situação se tornaria insustentável. Em 1974 foram pagos US\$ 500 milhões de juros. Já em 1978 US\$ 2,7 bilhões e 1979 US\$ 4,2 bilhões.

BCME - BIBLIOTECA

⁶⁶ Ver CASTRO e SOUZA; op. cit.; Para uma análise positiva do fato.

Tabela XII

Balança de Pagamentos 1974-1978 (bilhões de US\$)

| Ano | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |
|---------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1- Transações Correntes | -6,4 | -5,2 | -4,3 | -2,0 | -3,2 |
| 1.1 Balança Comercial | -4,6 | -3,5 | -2,2 | 0,1 | -1,0 |
| Exportações | 8,0 | 8,7 | 10,1 | 12,1 | 12,7 |
| Importações | -12,6 | -12,2 | -12,3 | -12,0 | -13,7 |
| 1.2 Balança de Serviços ^a | -1,8 | -1,7 | -2,1 | -2,1 | -2,2 |
| Transportes | -1,1 | -0,9 | -1,0 | -1,0 | -1,0 |
| Lucros e Dividend. | -0,2 | -0,2 | -0,4 | -0,5 | -0,6 |
| Outros | -0,5 | -0,6 | -0,7 | -0,6 | -0,6 |
| 2- Obrigações Financeiras | -2,6 | -3,6 | -4,7 | -6,1 | -7,9 |
| Juros | -0,7 | -1,4 | -1,8 | -2,1 | -2,7 |
| Amortizações | -1,9 | -2,2 | -2,9 | -4,0 | -5,2 |
| 3- Transferências Unilaterais | | | | | |
| Erros e Omissões | -0,1 | 0,1 | 0,5 | -0,6 | 0,4 |
| Financiamento dos Recursos | 9,1 | 8,9 | 8,5 | 8,7 | 10,7 |
| 1- Investimentos ^b | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 0,9 |
| 2- Empréstimos financeiros de médio e longo prazo | 6,9 | 6,7 | 7,8 | 8,4 | 13,6 |
| 3- Capitais de curto prazo e outros | 0,4 | 0,4 | 0,9 | 0,1 | 0,1 |
| 4- Movimento das reservas ^c | 0,9 | 0,9 | -1,2 | -0,6 | -3,9 |

a) Não inclui o pagamento de juros

b) Não estão considerados os lucros reinvestidos

c) (-) Aumento do nível de reservas. (+) redução do nível de reservas.

Fonte: Boletim do B.C.B. - in Baer, Mônica; A Internacionalização Financeira no Brasil

O processo de endividamento brasileiro não seguiu a trajetória esperada pela Teoria do Ciclo da Dívida⁶⁷, ou seja, o país não conseguiu diminuir o peso do endividamento de tal forma que ao longo do tempo pagasse sua dívida revertendo a situação da balança de transações correntes, com isto tornando-se exportador de poupança.⁶⁸ Ao contrário, o endividamento tornou-se um grande problema na década de 1980. Para se ter uma idéia comparativa notamos que em 1974 a dívida era de US\$ 17.165 milhões, já em 1979 estava em US\$ 49.904 milhões (conferir tabela IV).

⁶⁷ Para uma análise do ciclo da dívida ver Simonsen, Mario Henrique e Cisne, Rubens Penha; Macroeconomia; Ao Livro Técnico, 1989

⁶⁸ Ver Castro e Souza; op.cit. p.99 e seguintes.

A decomposição deste processo ocorreu basicamente entre 1979 e 1985, no governo Figueiredo. O Balanço de Pagamentos ficou novamente em situação difícil, com o país enfrentando dificuldades tanto na captação de recursos como na expansão das exportações., além dos impactos da deterioração dos termos de troca.

Como observação final deste tópico atenta-se para o fato de que ao longo do período Geisel o estado foi assumindo a dívida externa para provocar o crescimento, este fato foi crucial para a crise engendrada no setor público brasileiro, com isto dilacera-se o projeto de avanço do nacional desenvolvimentismo, no governo Geisel. Quando Figueiredo assume, o quadro já é claramente de crise. A inflação acelera-se e o as contas do país demonstram o desequilíbrio interno do setor público e o desequilíbrio externo do balanço de pagamentos.

O governo mostrou de início uma disposição à recessão, com a política econômica restritiva do Ministro Simonsen. Além disso profundas mudanças se operavam no cenário internacional, podendo ser destacadas dentre outras a política monetária restritiva do governo Reagan, que provocou um redirecionamento radical no fluxo internacional dos capitais em benefício dos mercados financeiros, o aprofundamento da crise energética, enfim em relação à América Latina, esgotamento do Modelo de Industrialização baseado na substituição de importações.

CAPÍTULO III

O ESGOTAMENTO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO - O GOVERNO FIGUEIREDO

1. A TRANSIÇÃO PARA O NOVO GOVERNO.

A transição governamental levou o ministro Mário Simonsen para o Planejamento, ele que era o ministro da Fazenda do General Geisel. Simonsen concentrou em suas mãos o comando da política econômica, com sua atuação representando a diminuição do ritmo no processo de crescimento econômico. O ministro adotou políticas recessivas no intuito de conter o processo inflacionário. Apesar de ter tentado política semelhante no governo anterior, sem sucesso, continuava a defender a necessidade da política recessiva em 1979. Desde 1976 os índices de inflação tinham começado a subir ameaçando a continuidade do processo de crescimento com endividamento. O governo enfrentou como problemas fundamentais o desequilíbrio do setor externo e a inflação.

Como detalharemos à frente o ministro Simonsen elaborou um programa de caráter recessivo, como corte no crédito para conter a demanda agregada, seguindo seu diagnóstico de inflação de demanda. Todavia, do ponto de vista político, o discurso recessivo não conseguiu apoio. Simonsen só ficou no ministério até agosto de 1979, quando foi substituído por Delfim Netto.

Delfim retornou ao comando da política econômica, e retomou o discurso do crescimento, pois como afirmou Skidmore "A elite administrativa há muito acreditava que o Brasil não podia permitir-se uma recessão."¹ Os setores empresariais também não estavam interessados na via do desaquecimento.

O governo Figueiredo sofreu dois golpes logo em 1979. O primeiro deles foi o 2º choque do petróleo em julho daquele ano. Em seguida o choque financeiro vindo do aumento das taxas de juros provocado pelas políticas monetária e fiscal nos EUA, que levaram a uma alta nos níveis das taxas de juros internacionais. Este

¹ SKIDMORE, Thomas; O Brasil: de Castelo a Tancredo; Rio de Janeiro; Paz e Terra; 1988, p. 450.

aumento nas taxas de juros teve reflexo direto sobre a dívida externa, grande parte dela contratada a taxas flutuantes.

Na verdade o governo tinha frágil sustentação política e econômica, e começava-se a desenhar em 1979 o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações. Nas palavras de Skidmore: "Figueiredo..., teve a má sorte de assumir o governo pouco antes de o Brasil entrar em sua pior recessão em 50 anos..."²

O período de 1979-1984 foi o período de administração da crise, sinalizou o fim das boas relações com o endividamento externo. Duras foram as inúmeras negociações com os credores. Vamos, a partir do próximo tópico, analisar as várias fases da política econômica, tentando, passo a passo, demonstrar a desintegração do Modelo.

2. O QUADRO INFLACIONÁRIO E A INEFICÁCIA DA POLÍTICA RESTRITIVA.

O Ministro Simonsen assumiu a pasta do Planejamento tendo diante de si os seguintes problemas: desequilíbrio externo, aceleração inflacionária, elevado serviço da dívida externa correspondente a 2/3 das exportações, dívida interna crescente, além do peso dos subsídios e transferências governamentais.³ Para combatê-los Simonsen elaborou uma estratégia recessiva visando conter a demanda global e particularmente conter o gasto público e equilibrar o setor externo, com atenção ao problema do serviço da dívida externa.

Nota-se pois que no início do novo período de governo não havia mais nem o clima do Milagre Econômico, nem a perspectiva de crescimento do II PND. Este fato não foi aceito por amplos setores da sociedade como o empresariado, a elite tecnoburocrática e a própria classe média que usufruiu dos frutos do consumo nos anos do milagre.

² SKIDMORE, Thomas; op. cit.; p. 494

³ Ver GOLDENSTEIN, Lídia; "Da Heterodoxia ao FMI - a política econômica de 1979 a 1982."

Dissertação de Mestrado Campinas, 1985.

Ainda como ministro da Fazenda Simonsen provocou o desaquecimento da indústria automobilística, com redução do prazo máximo para financiamento de 24 para 18 meses pelas sociedades de crédito; 24 meses para máquinas, equipamentos, ônibus e caminhões, tratores e aviões, usados ; 36 meses quando novos.⁴ Quanto às despesas públicas podemos destacar corte de 20% nos programas financiados com receitas vinculadas; corte de 5% no custeio de capital; esterilização do superávit e dos excedentes de receita. Além de corte geral no gasto público e no orçamento dos ministérios.⁵ Corte no prazo de financiamento dos eletrodomésticos e corte no financiamento das estatais.

Simonsen visou desaquecer aquele setor que foi chave no período do milagre econômico (bens de consumo duráveis, carro chefe da absorção doméstica) e o gasto público. Ao atingir o gasto público atingia o programa desenvolvido anteriormente pelo II PND. Para o governo os problemas fundamentais a enfrentar eram o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos e a aceleração inflacionária, como já destacamos.

Não conseguindo conter a inflação (ver tabela III), o ministro reconheceu o fracasso de sua política recessiva. Além disso, enfrentava dificuldades para o pagamento do serviço da dívida externa. Em agosto de 1979, saiu o ministro do Planejamento pressionado pelo fracasso de seu ajuste recessivo. Com isto, segundo Goldenstein: “políticos, empresários e trabalhadores aliaram-se para comemorar o afastamento da recessão.”⁶

O governo Figueiredo tentou retomar a atmosfera desenvolvimentista colocando Delfim Netto no comando da Economia. Delfim já vinha fazendo um uma gestão voltada para o crescimento no ministério da Agricultura, inclusive, para isto, exercendo pressões sobre Simonsen e sua estratégia recessiva. A retomada do discurso desenvolvimentista era politicamente importante pois o regime militar estava sofrendo uma grande pressão das oposições.

⁴ GOLDENSTEIN, op. cit.; p. 34 e seguintes.

⁵ GOLDENSTEIN, op. cit.; p. 35.

⁶ Idem, p. 37.

O período em estudo serve muito bem para compreendermos a íntima relação entre economia e política. Além do que, deixar claro o fracasso do diagnóstico da inflação de demanda.

Antes de analisar a posição de Delfim Netto e a política econômica por ele articulada, vamos descrever e analisar alguns indicadores do período entre 1976 e 1979, período este considerado como de desaceleração do projeto nacional desenvolvimentista de um capitalismo avançado.

Tabela I

Dados para o período 1976-1979

| | PIB | PIB ind | Inflação | Exp | Imp |
|------|-----|---------|----------|------|------|
| 1976 | 9,7 | 11,9 | 46,4 | 10,1 | 12,4 |
| 1977 | 5,7 | 2,2 | 38,7 | 12,1 | 12,0 |
| 1978 | 5,0 | 6,1 | 40,9 | 12,7 | 13,7 |
| 1979 | 6,4 | 6,9 | 77,2 | 15,2 | 18,1 |

Fonte: Boletim Banco Central. Vários números, in Carneiro Dionísio Dias. "El Brasil y el FMI: Lógica e história de um estancamiento", in

Este período retratado por alguns indicadores na Tabela I pode ser visto como um período de medidas restritivas em política econômica, mesmo que estejamos incluindo uma parte do II PND onde houve grande avanço da presença das estatais no processo de desenvolvimento econômico dentro do modelo de industrialização por substituição de importações. Em termos de PIB notamos uma queda no crescimento entre 1976 e 1977 com uma certa estabilização em um patamar de 5,0%. Em relação à indústria houve uma queda brusca no crescimento do setor entre 76 e 77, em seguida uma certa recuperação para um patamar de 6%. A partir de 1976 houve um recuo do investimento privado com queda no retorno da acumulação do capital, todavia razoavelmente compensado com o investimento direto do Setor Público através das empresas estatais.

A inflação, que como veremos a seguir, foi um fenômeno presente e crescente no governo Figueiredo, saiu de um patamar de 46,4% em 1976 para 77,2% em 1979. As tentativas de conter a aceleração inflacionária com políticas restritivas fracassaram.

A balança comercial apresentou déficit no período, salvo no ano de 1977. A balança comercial superavitária seria, no fim do governo Figueiredo a parte equilibradora do Balanço de Pagamentos, dentro do modelo de ajuste macro com diminuição da absorção interna. Até aquele momento, no entanto, ela era deficitária e, junto com a necessidade do pagamento de juros da dívida externa provocava um desequilíbrio no setor externo.

O setor externo foi o marco do período na medida em que demonstrou os limites gerados pela estratégia de crescimento com endividamento. A conta de juros pagos ao exterior ficou cada vez mais onerosa dentro deste período. Os empréstimos externos passaram a servir cada vez mais apenas para o pagamento dos juros da dívida e da amortização de empréstimos anteriores. A isto chamou-se processo de financeirização do endividamento, ou ainda crescimento autônomo da dívida.⁷

Tabela II

Dados sobre a dívida externa

| | Dívida Ext. Bruta | Dívida Ext. Líquida | Juros Líquidos | Serviço da dívida |
|------|-------------------|---------------------|----------------|-------------------|
| 1976 | 25.985 | 19.441 | 1.810 | 5.078 |
| 1977 | 32.037 | 24.781 | 2.104 | 6.523 |
| 1978 | 43.511 | 31.616 | 2.696 | 8.667 |
| 1979 | 49.904 | 40.215 | 4.186 | 11.732 |

Fonte: BACEN: APUD Goldenstein, Lídia; Da heterodoxia ao FMI...

Na tabela II podemos observar o agravamento do quadro externo no período em questão, com aumento das despesas com juros líquidos. Observamos, do mesmo modo, o aumento do montante da dívida, em grande parte um aumento autônomo. Estes dados são cruciais para notarmos que quando Simonsen saiu, no ano de 1979, a autonomização financeira da dívida já se destacava. Delfim Netto tentaria a via do crescimento em um momento de grande constrangimento exercido pelo serviço da dívida externa. Delfim procurou a partir de agosto de 1979, até fins do ano seguinte a via do combate à inflação e ao problema do setor externo através de uma ação para relançar o crescimento econômico. Desta vez tentando um

⁷ Ver DO AMARAL FILHO, Jair; État, Dettis et Politiques d'Ajustement: le cas du Brésil; Thèse de Doctorat; Université Paris Nord; principalmente capítulo V.

milagre realmente. Analisaremos esta tentativa com mais detalhes no próximo tópico.

3. A CURTA RETOMADA DA ESTRATÉGIA DESENVOLVIMENTISTA COM DELFIM NETTO - 1979 A 1980.

Como já mencionamos Delfim Netto assumiu a pasta do Planejamento em agosto de 1979 com um discurso desenvolvimentista. Sua intenção era combater o problema inflacionário com o crescimento econômico, em particular do setor agrícola. Em seu discurso de posse afirmou: "Senhores, preparem seus arados e suas máquinas: nós vamos crescer!" "Nós temos que pôr um fim nesta mania de ficarmos enrustidos dentro das dificuldades apresentando-as como desculpas para todos os problemas. Precisamos encarar as coisas com espírito diferente: temos que crescer muito para superar nossas dificuldades. Temos que produzir mais alimentos, mais manufaturados. Temos que dar emprego para todos, a fim de se esvaziarem as tensões sociais (...). Nós vamos crescer aceleradamente ao mesmo tempo em que conseguiremos equilíbrio no nosso Balanço de Pagamentos e taxas de inflação decrescentes." "Um país só enfrenta e supera uma crise econômica, fazendo crescer a produção."⁸

Esta nova atmosfera provocou uma retomada da idéia do crescimento, afastando mais uma vez o discurso recessivo. Delfim propôs soluções diferentes para os problemas. Por exemplo, a inflação passou a ser diagnosticada como de custos, mesmo porque naquele momento a conjuntura era fortemente marcada pelos choques financeiro e do petróleo.

O setor agrícola e o setor energético foram os setores prioritários do programa expansionista de Delfim Netto. A agricultura serviria como um meio de baixar o preço dos alimentos e estimular as exportações. Por seu turno o programa energético visava desafogar a dependência brasileira do petróleo, neste item o governo tinha o objetivo de substituir importações de energia.

⁸ DELFIM NETTO, Antônio - Discurso de posse - Gazeta mercantil, 16.08.79; apud GOLDENSTEIN, Lúcia; op. cit.; p. 52 e seguintes

A política econômica de Delfim Netto centrava-se na utilização da capacidade ociosa, dando continuidade à opção expansionista, apesar da preocupação dos gestores da política macroeconômica com o déficit do setor público. Além disso houve o segundo choque do petróleo de julho de 1979; e ainda a elevação das taxas de juros internacionais que aprofundaram o processo de endividamento, sem a vantagem do investimento produtivo.

Assumimos a tese de que a retomada do discurso desenvolvimentista funcionou como legitimação para o governo militar naquele momento, inclusive com a publicação do III PND, elaborado pela equipe do ex-ministro Simonsen e apresentado pela equipe de Delfim Netto como o plano de desenvolvimento do governo. Era, todavia, um plano com objetivos tão somente qualitativos, não estabelecendo números para crescimento, etc, como ocorrera com o II PND.

Delfim Netto também enfrentou no período os fortes impactos dos juros internacionais, a crise energética e a crise da dívida externa. Quase todo o quadro econômico do governo Figueiredo foi de estagnação (pelo menos até 1983). No entanto, nesta segunda fase do governo os gestores da política econômica ainda continuavam a tentar uma estratégia de expansão, não demonstrando noção da profundidade da crise.

As primeiras medidas de Delfim Netto foram no sentido de revogar as restrições ao crédito feitas por Simonsen,⁹ aumentando os prazos do crédito ao consumidor. O ministro também procurou atacar os problemas do déficit público e o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos. O déficit público era tido como inflacionário e estava relacionado a toda uma forma de política econômica de fundo keynesiano utilizada desde o período do milagre econômico, agravado pelo problema dos subsídios. O Balanço de Pagamentos, por seu turno, sofria três formas de pressão: o desaquecimento do comércio internacional no período atingia negativamente a balança comercial; os juros a serem pagos ao capital externo e a diminuição dos próprios empréstimos externos. Instaurou-se um clima de desconfiança no mercado financeiro internacional, fato que provocava um aumento dos "spreads".

⁹ Ver GOLDENSTEIN, Lídia; op. cit.; p. 63.

Delfim procurou atacar o problema da inflação com o controle das taxas de juros internas. Este controle tinha a função de diminuir tanto o peso dos juros sobre as empresas, como os juros da dívida interna. Por sua vez o equilíbrio no balanço de pagamentos viria através de superávits comerciais, investimentos diretos estrangeiros e captação de recursos externos tomada diretamente pelo tesouro nacional em nome das estatais.

Tendo diagnosticado a inflação como sendo fundamentalmente de custos, o ministro tentou através do CIP o controle administrativo sobre os preços industriais, só admitindo aumentos devidamente justificados nas planilhas de custos. Além disso foi criada a Secretaria de controle das Empresas Estatais (SEST) em outubro de 1979, com o intuito de conhecer e controlar o conjunto das empresas públicas.

O governo Figueiredo, dado o seu caráter de transição do regime mais fechado para a democracia, enfrentou um grande número de greves. Foram 383 em todo o país até outubro de 1979.¹⁰ Junto com estas greves houve o renascimento do movimento sindical e o surgimento do Partido dos Trabalhadores. Esta movimentação, a partir do operariado, ensejou a revisão da lei salarial com a introdução da correção semestral.

A preocupação de Delfim Netto com o déficit público se justificava enquanto este era foco inflacionário. O ministro aumentou os preços públicos, fez cortes nos subsídios ao trigo, carne, leite, milho, todo crédito subsidiado à indústria seria extinto a partir de primeiro de janeiro de 1980, aumentou a carga fiscal (aumento do imposto sobre lucros) e eliminou incentivos fiscais.¹¹

Em dezembro o ministro toma outras medidas configuradas no "pacote de dezembro". Fundamentalmente podemos elencar: a desvalorização cambial de 30% (maxidesvalorização); eliminação dos incentivos fiscais do IPI às exportações; estabelecimento de um imposto de 30% (de exportação) para produtos primários. A maxidesvalorização visava equilibrar o balanço de pagamentos, aumentando a competitividade dos produtos exportáveis e diminuindo as importações. Com esta medida o regime cambial que vigorava desde 1968, baseado nas minidesvalorizações, foi quebrado.

¹⁰ Confira GOLDENSTEIN, Lídia; op. cit.; p.65

¹¹ Idem, p. 67

O governo tentou neste período atingir metas opostas. Isto levaria ao fracasso da tentativa desenvolvimentista de Delfim Netto. Por exemplo, a maxidesvalorização por um lado tornou o produto exportado mais competitivo, mas por outro pressionou os custos das empresas que importavam insumos, acelerando o processo inflacionário. Outro fato foi a redução de incentivos fiscais às exportações que por um lado aliviava o déficit público, mas por outro desestimulava os exportadores. De modo sucinto, em uma economia indexada e endividada como a brasileira no período, era quase impossível combater inflação, déficit público e equilibrar o balanço de pagamentos ao mesmo tempo. Na verdade o governo faria no período a opção explícita de enfrentar somente o problema do equilíbrio no balanço de pagamentos, mesmo às custas do desequilíbrio interno onde constavam as altas taxas de inflação.

Em janeiro de 1980¹² o governo, ainda seguindo a estratégia de crescimento, propôs outro conjunto de medidas visando combater o tripé de problemas. Em 16 de janeiro, pré-fixação da correção monetária em 45%; pré-fixação da correção cambial em 40% a. a. (em minidesvalorizações); fixação de um teto de 50% para expansão dos meios de pagamento; reintrodução do depósito compulsório, 75% do contravalor em cruzeiros da dívida; elevação do coeficiente de captação dos bancos comerciais no exterior duas para quatro vezes o valor do capital. Estas medidas visavam o controle das taxas de juros interna e externa, do custo das importações e indiretamente da inflação. Já especificamente a pré-fixação da correção monetária visava um controle sobre o reajustamento de preços.

A intenção do governo era captar recursos no exterior. No entanto, como sabemos, o momento era muito delicado no âmbito do mercado financeiro internacional, havendo muita resistência para a concessão de empréstimos. A situação ficaria insustentável depois da crise mexicana de 1982. Com isto, o governo nem conseguiu combater a inflação, nem retomou um fluxo suficiente de empréstimos. A inflação em dezembro de 1979, acumulado 12 meses, foi de 77,2% e em janeiro de 1980, passou para 81,6%; em fevereiro foi de 82,5% e em março 83,9%.

¹² Idem, p. 80

Na medida em que o governo fez o realinhamento dos preços públicos, provocou a maxidesvalorização, houve aumento da inflação. Nas palavras de Goldenstein: "Agravando este quadro, a expectativa quanto à política cambial, provocada pela quebra da regra de minidesvalorização, levava os agentes econômicos endividados em dólar ou importadores de bens e matérias primas a embutir em seus preços um seguro contra novas desvalorizações acentuadas, contribuindo desta forma para o processo inflacionário."¹³ Ainda segundo a autora citada "Generalizou-se a adoção do dólar como unidade de conta para avaliação patrimonial ou das mercadorias e, através de vasos comunicantes, todas as empresas foram obrigadas a realizar seu cálculo de reposição de mercadorias em dólar."¹⁴ No entanto não chegou a haver dolarização.

Neste momento fracassou a política econômica expansionista de Delfim Netto. Houve a intensificação do processo de estatização da dívida externa, com as empresas recorrendo aos DRME (Depósitos registrados em moeda estrangeira) para proteger-se do risco cambial. Houve ainda uma guinada em termos de política econômica com um conjunto de medidas de caráter recessivo, a partir de abril de 1980.

Resumindo: com o aumento do preço do barril de petróleo (que saltou de US\$ 18,20 para US\$ 30,13) e do preço do dinheiro (os juros) houve um aumento nos custos das empresas endividadas ou dependentes de energia, provocando aumento de preços e inflação. Quando o governo reajustou diversos preços públicos, que estavam defasados, acelerou a inflação. Além disso, na perspectiva macroeconômica tivemos o aumento do desequilíbrio nas contas externas e nas contas públicas.

Apesar de já termos destacado as razões que levaram ao fracasso de uma tentativa de combater a crise com crescimento, vale a pena citar Cardoso e Fishlow¹⁵, que elencam as principais razões do "insucesso do Delfim Heterodoxo": 1) Não enfrentou o excesso de demanda; 2) Déficit Público: 5% a 7% do PIB; 3) Lei salarial de novembro de 1979 - reajustes semestrais; 4) Ausência de produtos

¹³ Idem, p. 85

¹⁴ Ibidem, p. 85.

¹⁵ CARDOSO, Eliane e FISHLOW, Albert; A Macroeconomia da Dívida Externa; Brasiliense: São Paulo, 1988

importados que disciplinassem os preços internos; 5) Não era o momento de reverter as expectativas inflacionárias.

O fracasso da tentativa de combate à crise com crescimento mostra o momento histórico do fim de um modelo de desenvolvimento econômico, o Modelo de industrialização por Substituição de importações. Ficaram em cheque o protecionismo enquanto estratégia de apoio à indústria nacional, os subsídios, o uso da poupança externa como complementar da poupança interna(especialmente no período de 1974 a 1979) e fundamentalmente o papel interventor do Estado. Este, na prática, não teve mais acesso fácil aos recursos externos, dado a crise do modo de financiamento. Corroído pela dívida o estado brasileiro teve inclusive dificuldades de concluir vários projetos iniciados no governo anterior.

A partir desse momento começa a fase de recessão, com o governo tendo como preocupação principal o equilíbrio do balanço de pagamentos. Para isto, sem poder contar com o aporte do financiamento externo, implementou uma política de superávits comerciais, incentivando as atividades de exportação, além de provocar uma diminuição na absorção interna para diminuir importações.

O governo brasileiro optou pela via recessiva em 1980, com diminuição da absorção interna. Ele enfrentava, por um lado, o problema do balanço de pagamentos, com o peso da dívida externa e o seu serviço. Por outro lado, enfrentava a crise fiscal do Estado, com o aumento da dívida interna e o descrédito do setor público.

No tópico seguinte analisaremos a entrada no caminho da recessão. Inicialmente sem o monitoramento do FMI e em seguida já com o monitoramento desse órgão internacional.

4. A VIA RECESSIVA E O PROBLEMA DA DÍVIDA (1980-1983).

A tentativa de combinar crescimento, controle da inflação e ajuste no Balanço de Pagamentos foi abandonada em novembro de 1980. A prioridade naquele momento seria dada ao setor externo, com a inflação sendo considerada problema secundário. O crescimento seria freado, salvo agricultura e setor

energético. O governo admitindo a dificuldade na captação de recursos externos, procurou então estimular a poupança interna.

Foram as seguintes as medidas adotadas em novembro de 1980: 1) abandono da pré-fixação da correção monetária, acompanharia o INPC; 2) abandono da pré-fixação da correção cambial e aceleração das desvalorizações; 3) redução do controle do CIP; 4) liberalização total das taxas de juros das sociedades de créditos e financiamento imobiliário; criação de juros diferenciais para bancos de investimento e bancos comerciais. Delfim tomava finalmente a via ortodoxa de política econômica.

A maneira como a crise foi enfrentada em 1974 provocou uma exacerbação da dívida e do seu lado financeiro. No ano de 1980 a visão que o governo tinha dos problemas se tornava realista e bastante influenciada pelas pressões externas. O país iria viver um período de profunda recessão entre 1981 e 1983, com forte diminuição do PIB. Diminuição esta que mostra a quebra na trajetória de crescimento da economia brasileira, que ficou conhecida na literatura como crise da dívida externa. No entanto nos parece que junto com esta crise instalou-se também a crise de um modelo de desenvolvimento, o Modelo de Industrialização por Substituição de importações, fundamentado no endividamento externo, e no poderio de intervenção estatal. É muito mais que uma crise da dívida, dívida esta que estava sendo paga e negociada, apesar da grande pressão internacional e dos juros flutuantes.¹⁶

A opção do governo para promover o ajustamento da economia foi a via recessiva. Para alguns¹⁷, o ajustamento tantas vezes adiado foi enfrentado entre 1981 e 1983. Neste período a estagnação tomou o lugar do crescimento. Estagnação esta que retrata o esgotamento do modelo que sustentou o crescimento industrial por longo tempo, o modelo de industrialização por substituição de importações.

As medidas de política econômica que restringiram a demanda interna continuaram em dezembro de 1980 com cortes no crédito rural; limites mais

¹⁶ Sobre o questionamento quanto à crise da dívida, mesmo que em sentido diferente, ver DO AMARAL FILHO, Jair; op. cit.; capítulo V.

¹⁷ Ver PEREIRA, Luís Carlos Bresser; A Crise do Estado - Ensaios sobre a Economia Brasileira; Nobel; São Paulo; 1992.

estritos para a emissão do cheque especial; limitação em 50%, em 1981, para o crescimento das aplicações dos bancos comerciais e de investimento em relação a 1981; aumento de 60% para 70% da parcela do total de operações de créditos que os bancos comerciais, de investimento e de financiamento deveriam destinar compulsoriamente para pessoas físicas; limitação do crescimento da base monetária; aumento do imposto sobre operações de câmbio de importações, de 15% para 25%. Tentativa de controle sobre os gastos das estatais, com a limitação do crescimento do investimento; os créditos às estatais deviam passar pelo Tesouro Nacional; controle sobre o aumento de capitais.¹⁸ As estatais, que vinham sendo usadas como tomadoras de recursos externos e instrumento para controle da inflação (na medida em que mantinham os preços defasados), passaram a ser alvo de controle, com cortes no investimento, dado que o governo visava desaquecer a demanda interna.

O governo também atacou o consumo doméstico, limitando o aumento dos salários abaixo da inflação, restringindo os prazos dos financiamentos e aumentando as taxas de juros. Delfim assumiu um receituário ortodoxo de condução da política econômica e utilizou o endividamento interno, para compensar as dificuldades na captação de empréstimos externos. Neste período ficou muito mais atrativo para os investidores aplicar os recursos no mercado financeiro interno.

No ano de 1982, continuaram as medidas de contenção da absorção interna. Como exemplo podemos referir a restrição ao crédito ao consumidor, com o encarecimento dos empréstimos, provocando uma redução no consumo. Além disto tivemos corte no gasto público na área energética; corte do crédito particularmente à indústria e ao comércio e restrição ao crédito pessoal. No fim de 1982 ainda outras medidas como o aumento no nível de recolhimento do depósito compulsório para os bancos de 35% para 45% e depois 60% e medidas cambiais contra viagens ao exterior.

O governo tentou ainda obter recursos externos no ano de 1982 para enfrentar os problemas do Balanço de Pagamentos. Porém, foi atingido pelo abalo sofrido pelo mercado privado internacional de crédito com a crise mexicana em setembro de 1982. Ficava evidente que o país não poderia continuar reciclando sua

¹⁸ Para uma análise detalhada, consultar GOLDENSTEIN, Lídia, op. cit.; p. 105

dívida externa nos mesmos moldes da segunda metade dos anos 1970, sendo necessária uma política de incentivo à geração de superávits comerciais.

Para entender bem a questão e saber porque o Fundo Monetário Internacional ocupou um lugar destacado a partir de 1982, vamos comentar sucintamente o mercado internacional privado de crédito. A partir do fim dos anos 1960 estruturou-se no seio das economias industrializadas um mercado de crédito privado formado por grandes bancos multinacionais com grande liquidez em dólares. Estes bancos tiveram, nos países em desenvolvimento, um mercado muito promissor para a valorização do seu capital financeiro. Em contrapartida os países em desenvolvimento tiveram a fonte profícua de recursos a juros baixos e sem burocracia para o fechamento dos contratos.

Este sistema privado de empréstimos foi se tornando relativamente mais importante que o conjunto de entidades multilaterais que tinham até o fim dos anos 60 dominado o cenário de empréstimos internacionais. Estas entidades foram de grande importância na reestruturação da economia e geopolítica mundial depois da 2ª guerra.¹⁹

Com a reciclagem dos petrodólares, a partir de 1974, estes bancos privados alargaram a quantidade de empréstimos. Como se viu, o Brasil utilizou-se muito deste expediente na década de 1970.²⁰ No entanto, dois pressupostos deste mercado de empréstimos foram fundamentais para a sua crise em princípios de 1980. O primeiro pressuposto foi a predominância de taxas de juros flutuantes nos contratos. Estas foram aumentando no fim da década agravando a dimensão financeira da dívida .

O segundo pressuposto era que o devedor passaria a credor ao longo do ciclo da dívida.²¹ Este último pressuposto não ocorreu com o Brasil e outros países devedores que, apesar de enviarem recursos ao exterior na forma de pagamento de juros e amortizações, não aliviaram a carga da dívida. A crise da dívida nos anos 80 passou a ser um entrave ao processo de desenvolvimento econômico. Em

¹⁹ Ver BEKOLO-EBE, Bruno; *Le Statut de L'endettement extérieur dans l'économie sous-développée - analyse critique*: Ed. Présence Africaine; Paris; 1985.

²⁰ Ver esta dissertação, capítulo II

²¹ Ver SIMONSEN e CYSNE; *Macroeconomia*, Ao Livro Técnico S.A, 1989. Para uma compreensão do problema do Ciclo da Dívida.

1982 não se falava mais que a dívida era propícia ao desenvolvimento, mas falava-se que a dívida estava levando à estagnação.²²

Diante deste quadro de crise, com a moratória mexicana em setembro de 1982, os bancos credores interrompem as linhas de crédito. O Brasil encontrava-se, apesar do ajuste em curso, despreparado para enfrentar esta interrupção dos fluxos externos de capitais.²³ Já vinha desde 1980 desenvolvendo um programa ortodoxo de política econômica, sem dar a solução total ao problema. Em novembro de 1982 o governo brasileiro começa as negociações com o FMI.

1982 foi também um ano de recessão, com crescimento de 0,9%, com aprofundamento do desequilíbrio no Balanço de Pagamentos e aceleração inflacionária. Em setembro faltavam US\$ 4,5 Bilhões²⁴ para fechar o balanço de pagamentos. Este quadro levou o governo ao diálogo aberto com o FMI, em fins de novembro, com este órgão desempenhando sua função de intermediar as negociações com os credores.

Pode-se fazer uma divisão entre um período recessivo sem o FMI e outro com o FMI, a partir de novembro de 1982. Notamos que interessava ao país negociar o reescalonamento da dívida, além de empréstimos de curto prazo.

Na verdade o governo brasileiro foi perdendo a capacidade de gerir sua política econômica. Segundo Batista Júnior²⁵ o Brasil foi perdendo a resistência e se submetendo explicitamente ao monitoramento do FMI (já que desde 1980 trabalhava dentro do receituário). Apontamos como razões para a perda desta autonomia em 1982 especificamente o colapso das exportações, o aumento imprevisto das despesas com juros, a drástica redução dos empréstimos externos, a dificuldade de refinanciamento da dívida comercial de curto prazo e a dificuldade de refinanciamento dos passivos das agências e subsidiárias de bancos no exterior.

A partir de então, do fim de 1982 e durante o ano de 1983, o Brasil viveu a recessão e se submeteu a um programa de austeridade monitorado pelo FMI. O acordo feito em novembro daquele ano previa 4 projetos onde se indica que: 1) Os

²² Sobre este ponto ver; CARDOSO, Eliana e FISHLOW, Albert; op. cit.; capítulo II

²³ Confira BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira; Mito e Realidade da Dívida Externa Brasileira; Paz e Terra; São Paulo; 1983; p. 14

²⁴ GOLDENSTEIN, Lúcia; op. cit.; p. 107

²⁵ BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira (org); Novos Ensaio sobre o Setor Externo de Economia Brasileira; IBRE-FGV, 1988.

bancos credores deveriam conceder novos empréstimos de 4,4 bilhões de dólares; 2) As amortizações relativas a 1983 seriam refinanciadas em 8 anos; 3) As linhas de crédito bancário deveriam ser renovadas; 4) As linhas de crédito aos bancos brasileiros que operavam no exterior deveriam ser restabelecidas. Todavia, o acordo enfrentou obstáculos e não foi cumprido dentro do que tinha sido previsto.

Em janeiro de 1983 o Brasil começou a assinar uma série de cartas de intenções que visavam conseguir o aval da comunidade financeira internacional através do FMI. Foi um total de sete cartas entre Janeiro de 1983 e Janeiro de 1985. O país tentava adaptar-se ao receituário do FMI. Na 1ª carta, por exemplo previa: 1) Déficit em conta corrente no balanço de pagamentos de 6,9 bilhões de dólares; 2) Superávit comercial de 6 bilhões de dólares; 3) Taxa de inflação de 78%; 4) Necessidade de financiamento do setor público seriam reduzidas; 5) Gastos das estatais seriam reduzidos.

O país obteve sucesso no cumprimento das metas do setor externo no ano de 1983 com superávit comercial de US\$ 6,5 bilhões e déficit em conta corrente no balanço de pagamentos de US\$ 6,2 bilhões. No entanto os objetivos em relação à inflação não foram atingidos, com o índice para o ano de 1983 ficando em 211% pelo IGP-DI.

Um fato muito importante no início de 1983 (21 de fevereiro) foi a nova maxidesvalorização cambial de 30%, que visava reajustar o diferencial de preços interno e externo, também incentivar as exportações e desestimular as importações. Isto levou à segunda carta de intenções, em 24 de fevereiro de 1983. Houve um aumento de 7,3% nas exportações e uma queda de US\$ 4 bilhões nas importações.

Os dados mostram que o ano de 1983 foi o mais grave da recessão, com queda no PIB de 3,2% e uma taxa de investimento de 14,3% (em 1982 a taxa de investimento fora de 20%). O PIB industrial caiu 5,3% com retração de 19% no setor de bens de capital e com retração de 5% no setor de bens de consumo duráveis. A crise atingiu vários setores como mecânico, mineral, material elétrico, comunicações, transporte, energia, metalúrgico, químico, etc.

Tabela III

Dados sobre o período 1979-1985

| Ano | Δ PIB % | Δ PIB ind. % | Δ PIB serv. % | Δ PIB agrc. % | FBCF % PIB | Δ inflação % |
|------|---------|--------------|---------------|---------------|------------|--------------|
| 1979 | 6,4 | 6,9 | 6,7 | 4,9 | 23,0 | 77,2 |
| 1980 | 7,2 | 9,2 | 8,7 | 9,6 | 22,5 | 110,2 |
| 1981 | -1,6 | -10,2 | -6,7 | 8,2 | 21,0 | 95,2 |
| 1982 | 0,9 | -0,2 | 0,1 | -0,4 | 20,4 | 99,2 |
| 1983 | -3,2 | -5,5 | -5,3 | -0,3 | 16,1 | 211,0 |
| 1984 | 4,5 | 7,0 | 6,4 | 3,0 | 15,5 | 223,8 |
| 1985 | 8,3 | 8,5 | 8,9 | 10,1 | 16,7 | 235,1 |

Fonte: Boletim do Banco Central; in Carneiro.D. Dias e Abreu, Marcelo de Paiva

Tabela IV

Dívida Externa e Balança Comercial

| | Dívida Ext. Bruta (mi) | Juros Líquidos | Serviço de Dívida | Exportação. | Importação. |
|------|------------------------|----------------|-------------------|-------------|-------------|
| 1979 | 49.094 | 4.186 | 11.732 | 15,2 | 18,1 |
| 1980 | 53.848 | 6.311 | 12.467 | 20,1 | 22,9 |
| 1981 | 71.878 | 9.161 | 16.547 | 23,3 | 22,1 |
| 1982 | 83.205 | 11.353 | 19.502 | 20,4 | 19,6 |
| 1983 | 91.632 | 9.555,4 | - | 21,9 | 15,4 |
| 1984 | 99.765 | 10.202,7 | - | 27,0 | 13,9 |
| 1985 | 100.773 | 9.588,7 | - | 25,6 | 13,2 |

Fonte: Boletim do BACEN; in Carneiro, D. Dias..

Como pode ser visto na Tabela III o peso da recessão foi bastante forte no setor industrial, enquanto o setor agrícola manteve o crescimento em 1981 e apresentou pequena queda em 1982 e 1983. Não devemos esquecer que o governo apoiou bastante o setor agrícola nesse governo. Além disso podemos notar a aceleração do processo inflacionário, principalmente a partir de 1983.

Em 1983 a dívida externa continuou aumentando, assim como o pagamento dos juros. As negociações externas, mesmo com a presença do FMI eram difíceis pois havia mais de 1000 bancos credores. Em maio de 1983 houve necessidade de ampliação do esquema de financiamento com o FMI. Muitos analistas, entre eles Batista Júnior²⁶, consideravam ineficazes as políticas do FMI. Mesmo o Ministro Delfim Netto achava politicamente difícil exigir maiores sacrifícios da sociedade brasileira.

O Brasil não conseguiu obter um envolvimento dos bancos privados na negociação do pagamento dos empréstimos de curto prazo. O país então atrasou pagamentos e tentou adiar os acordos para o ano de 1984. Isto demonstrou claramente que o país teria que ajustar-se sem contar primordialmente com crédito externo. O governo, então, foi obrigado a lançar mão de empréstimos internos para financiar os seus gastos, elevando a dívida interna.

O ajuste do balanço de pagamentos se deu primordialmente ao nível da Balança Comercial, com aumento das exportações (o ano de 1983 foi um ano de melhora no comércio internacional) e drástica redução nas importações que foi possível dado a diminuição da absorção interna. O saldo da balança comercial passou a ser significativo em 1983 e elevou-se bastante nos anos seguintes, até o final de 1985. Este fato permitiu compensar o pagamento dos juros que oneravam a conta de serviços. O lado real da economia, ajudado pelo aquecimento do comércio internacional, compensava o bombeamento de recursos para o pagamento da dívida externa, com amortização e pagamento de juros. (confira Tabelas III e IV).

O governo elaborou para 1983 um programa para o setor externo, tal era a importância deste. Nas palavras de Langoni ²⁷: “O Brasil está disposto a adotar medidas de austeridade para solucionar o problema do Balanço de Pagamentos.” Na verdade o setor externo foi bastante incentivado recebendo incentivos em termos de isenção de impostos e facilidades de financiamento, assim como o setor agrícola (em grande parte exportador). Com isto as exportações deveriam aumentar. A recessão interna, localizada no setor não-exportador garantiria a diminuição das importações.

Destas circunstâncias foi gerado o problema da transferência líquida negativa para o exterior. O Brasil que era historicamente absorvedor de recursos externos, passou a partir de então a transferir recursos para as economias centrais. Vejamos como se dá e se deu este fenômeno, nas palavras de Marques: “Um país será exportador líquido de recursos reais sempre que o dispêndio interno for inferior

²⁶ Ver BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira: Mito e Realidade da Dívida Externa: Paz e Terra.

²⁷ Citado em BIASOTTO JÚNIOR, Geraldo; Dívida Externa e Déficit Público, IPEA, Brasília, 1992, p.121

ao produto agregado da economia.”²⁸ No caso brasileiro, nos anos 1970 por exemplo, absorveu-se recursos reais e financeiros do exterior. Mas, a partir de 1983, fundamentalmente passou-se à transferência de recursos reais para o exterior, dado o grave problema financeiro no balanço de pagamentos. Segundo Marques ²⁹ o Brasil transferiu entre 1983 e 1986 “em média 4,4% do PIB em recursos reais.”

Numa situação como a do período em estudo, com estrangulamento do setor externo, quando o país não conseguia mais receber capitais externos de forma regular, a geração de megasuperávits comerciais e a transferência de recursos ao exterior passaram à ordem do dia.

Tabela V

Aumento da Dívida e Transferência de Recursos

| Ano | Aumento da Dívida | Transferência de Recursos REAIS (%) PIB |
|------|-------------------|--------------------------------------------|
| 1979 | 3,843 | -2,0 |
| 1980 | 8,779 | -2,1 |
| 1981 | 9,113 | -0,4 |
| 1982 | 11,353 | -0,6 |
| 1983 | 9,555 | 2,3 |
| 1984 | 10,203 | 5,6 |
| 1985 | 9,589 | 5,2 |

Fonte: Boletim do BACEN para 4,5,6,7; in Carneiro, D.D.; op. Cit. e Pereira L.C. B

Esta transferência de recursos ao exterior, como destacamos na tabela V foi uma transferência de recursos reais que mostra que o produto interno era maior que a absorção doméstica. Ou seja, significa que o Brasil transferiu para os países credores parte do seu produto. Significou basicamente uma subtração à poupança interna, o que prejudicou o processo de desenvolvimento. Segundo Batista Júnior: “Na medida em que represente uma subtração à poupança interna, a transferência

²⁸MARQUES, Maria Silvia B.; “Estratégia de Ajustamento Interno 1983 a 1986; in Novos Ensaios sobre o Setor Externo de Economia Brasileira; IBRE-FGV, Rio de Janeiro, 1988.

²⁹MARQUES, Maria Silvia B. op.cit. p.172

de recursos reais ao exterior coloca um limite à capacidade de financiar o investimento agregado.”³⁰

A questão pode também ser analisada do ponto de vista da transferência financeira. Esta é a diferença entre a renda líquida enviada ao exterior e a entrada líquida de capitais. Segundo Batista Jr.³¹, a transferência de recursos financeiros entre 82 e 85 alcançou US\$ 24,7 bilhões. Todo este volume apareceu dado o aumento do custo médio da dívida (lembre-se das taxas de juros flutuantes, e o colapso do mercado bancário internacional). Sendo que 1981 foi o último ano de entrada líquida de recursos financeiros.

O peso do endividamento no último período do Modelo de industrialização por Substituição de importações passou a enterrar o processo de desenvolvimento. A dívida e o seu crescimento autônomo criaram obstáculos profundos ao crescimento. Apesar disso os resultados do II PND se faziam sentir em 1984 e 1985. Do ponto de vista teórico a dívida externa nem sempre foi vista como um fator positivo. Todavia no processo de desenvolvimento do capitalismo, em diversos países, a dívida exerceu papel importante. Não só para o país que tomou os empréstimos, como também para o país prestador. Pois o fluxo financeiro gerava um fluxo real. Quer dizer que o país que tomava emprestado comprava bens de capital e insumos básicos aos capitalistas do país prestador. Caso clássico, por exemplo, da Índia que para construir suas ferrovias tomou emprestado capital inglês e comprou o ferro da própria Inglaterra.³²

O que nos interessa, no entanto, é analisar como o processo de endividamento e a desestruturação do setor público provocaram o esgotamento do Modelo, com a consequente recessão e estagnação dos anos 1980, particularmente no governo Figueiredo.

Endividar-se fazia parte do Modelo, desde que houvesse possibilidades. A dívida seria paga com a maturação dos investimentos. Todavia, desde 1977, mas fundamentalmente desde 1982, o país sentiu o volume crescente da financeirização do endividamento, com grande parte dos recursos gerados passando a servir essencialmente para o pagamento dos juros. Um aspecto que se destacou no

³⁰ BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira; *Novos Ensaio*, p.34

³¹ *Idem*, p.39

processo foi o fato de que os credores não aceitaram, pelo menos até a 2ª metade da década de 1980, nenhum ônus sobre o problema do endividamento.

Vale lembrar que acompanhamos Do Amaral Filho³³ quando questiona a crise do período, como sendo crise da dívida: "Nós preferimos, antes de tudo, falar de uma crise do modelo de crescimento com endividamento." Na verdade a dívida vinha sendo paga, com o Brasil particularmente procurando de todas as formas honrar os compromissos. Houve de fato no início dos anos de 1980 a crise do modo de financiamento das economias em desenvolvimento. Uma crise mais profunda e mais global que foi ápice da desintegração de uma ordem internacional e de um modelo de desenvolvimento.

Enfatizando o problema financeiro vejamos o que nos mostra a tabela VI:

Tabela VI

Dados sobre a Dívida e o Setor Externo

| | EXP/PIB | IMP/PIB | Dívida Líquida Exp | Serviço de Dívida Exp | Juros/ Exp. | Reservas /Imp |
|------|---------|---------|-----------------------|--------------------------|-------------|---------------|
| 1979 | 6,4 | 7,6 | 264,0 | 77,0 | 27,5 | 53,6 |
| 1980 | 8,0 | 9,2 | 233,0 | 61,9 | 31,3 | 30,1 |
| 1981 | 8,5 | 8,0 | 231,0 | 71,0 | 93,3 | 34,0 |
| 1982 | 7,1 | 6,8 | 325,0 | 96,6 | 56,3 | 20,6 |
| 1983 | 10,4 | 7,3 | 351,0 | 78,2 | 43,6 | 29,6 |
| 1984 | 12,3 | 6,3 | 292,9 | 66,4 | 37,3 | 86,1 |
| 1985 | 10,7 | 5,5 | 328,6 | 72,1 | 40,6 | 88,2 |

Fonte: Boletim do BACEN; in Carneiro, D. Dias...

A tabela mostra inicialmente as relações das exportações e importações com o PIB. Nota-se a tendência declinante da participação das importações e o aumento da participação das exportações no período recessivo.

Em seguida nota-se o aumento da relação dívida/exportações principalmente entre 81 e 83. O serviço da dívida também é ascendente alcançando uma relação máxima em 1982 de 96,6%. Os juros têm também um grande peso sobre as exportações, em 1981 chega a 93,3%. As exportações passaram a ter importância maior na geração de divisas, dado o fechamento do mercado de

³² Para maiores detalhes ver BEKOLO-EBE; op. cit.; capítulo I.

³³ DO AMARAL FILHO, Jair, op. cit.; capítulos IV e V.

empréstimos. Marcante ainda é observar pela tabela IV o pagamento de juros líquidos. No período recessivo mais agudo temos: 1981 = US\$ 9.161 milhões; 1982 = US\$ 11.353 milhões; 1983 = 9.555,4 milhões.

De fato o período agudo da recessão que vai de 1981 a 1983 é marcado por esta financeirização da dívida externa. A política macroeconômica do período provocou a recessão como forma de diminuir a demanda efetiva interna, tornando possível o ajuste do Balanço de Pagamentos na medida em que desviou a economia para o setor exportador.

No período recessivo houve uma financeirização da economia em detrimento dos investimentos. As aplicações em ativos financeiros, principalmente títulos da dívida pública, passaram a ser muito atrativas. Neste período tivemos, como destacamos na Tabela III, uma queda de 1,6% no PIB em 1981; o crescimento de 0,9% em 1982; e uma nova queda, de 3,2% em 1983. O setor industrial foi o mais atingido com quedas sucessivas em 1981, 1982 e 1983 de 10,2%; 0,2%; 5,5%. Estes dados evidenciam que o maior peso da recessão caiu sobre a indústria de transformação. Por seu turno, o setor de serviços teve o seguinte comportamento: 1981 uma queda de 6,7%; 1982 um crescimento de 0,1%; 1983 uma queda de 5,3% acompanhando de perto o setor industrial. Já o setor agrícola cresceu bem em 1981 = 8,2%; em 1982 decresceu 0,4% e em 1983 decresceu 0,3%.

Já foi dito que o governo foi peça chave no processo de planejamento e investimento na estratégia de desenvolvimento adotada para o país. Não podendo escapar, portanto, do impacto da reversão do fluxo externo de recursos. O governo segundo Batista Júnior; "diante da redução da carga tributária (dado a recessão) e da pressão crescente dos encargos financeiros, foi levado a reverter a tendência de crescimento dos seus gastos, e a promover, a partir de 1982, uma redução nas despesas relacionadas à formação de capital."³⁴ Gerando com isto um declínio na taxa global de investimento.

Analistas do período, como Batista Júnior³⁵ preocuparam-se com o fato de que os gestores da política econômica estavam deixando em plano secundário o

³⁴ BATISTA JÚNIOR; op. cit.; p.41

³⁵ Ver BATISTA JÚNIOR, op.cit.

projeto de desenvolvimento econômico. A taxa de investimento havia caído bastante. Propôs a renogociação da dívida com a redução da transferência de recursos e das taxas reais de juros, além do aumento dos recursos fornecidos por organismos multilaterais.

A argumentação historiada até o momento teve o intuito de fornecer uma compreensão do período agudo da recessão e mostrar a complexa armadilha onde ficaram presos os países em desenvolvimento. No caso particular do Brasil, este foi um momento característico mostrando o processo difícil de relação externa com a comunidade financeira internacional. No ano seguinte, 1984, o Brasil esteve ainda submetido à política do FMI, no entanto, saiu da recessão. Pareceu, para alguns analistas que o país retomava a rota do crescimento. No próximo tópico analisaremos a política econômica do ano de 1984 e início de 1985 e a atuação do setor público neste cenário.

5. A VIRADA DO PROCESSO RECESSIVO EM 1984. RETOMADA DO CRESCIMENTO?

No ano de 1984 a economia brasileira apresentou todos os sinais de recuperação. A indústria cresceu 7% em relação ao ano de 1983. O PIB cresceu 5,7%, porém a inflação continuava a ser um problema, ficando em torno de 223,8% contra 211% em 1983.

Em relação ao setor externo houve uma recuperação da economia americana provocando um aumento das exportações brasileiras. Surgiram os primeiros indícios do fim do período recessivo no Brasil. O ajuste externo começou a mostrar resultados, com o relaxamento da restrição do balanço de pagamentos, e apesar do contínuo problema da dívida, o país fechou o ano com um megasuperávit na balança comercial (US\$ 13,1 bilhões).

Todos os setores da economia cresceram, com exceção dos bens de consumo duráveis. Por exemplo, a indústria mecânica obteve um crescimento de 18,6%, a indústria metalúrgica cresceu 13,8%, já a indústria química cresceu 9,6%, houve ainda aumento na produção de petróleo.

Como se sabe o ajuste recessivo não visava pura e simplesmente diminuir a absorção interna. Visava uma realocação de recursos para as exportações. Por outro lado o governo privilegiou o setor agrícola. De modo que a recuperação econômica esteve muito ligada à demanda de insumos e outros produtos pelo setor agrícola e ao aumento da demanda pelos produtos nacionais no mercado externo.

Esta realocação da demanda ensejou análises como a de Amaral Filho³⁶ de que, além de uma transferência de recursos para o exterior, houve uma transferência interna de recursos entre os setores em prol do setor exportador.

O crescimento de 1984 deu subsídios à tese de Castro e Souza.³⁷ Para estes autores o fator preponderante do período foi o amadurecimento dos investimentos realizados no II PND em substituição de importações. Como já analisamos no primeiro capítulo o II PND provocou uma verdadeira mudança estrutural na economia brasileira. Em 1984 os frutos dos projetos implantados já eram colhidos.

Castro e Souza argumentam usando muito bem o valor conotativo da expressão MARCHA FORÇADA. No governo Geisel, após o período de auge do crescimento, o país teve a economia submetida a uma verdadeira "marcha forçada" que transformou a estrutura industrial brasileira. As mudanças provocadas pelo II PND tiveram grande influência sobre o saldo comercial em 1984. Com esta argumentação os autores procuram rebater a tese de que o sucesso do ajuste externo em 1984 tenha sido fruto pura e simplesmente da ênfase no setor externo provocada pela estratégia macroeconômica do período.

Na verdade, apesar de acharmos que o ajuste recessivo foi importante para a realocação da demanda para o setor exportador, é apropriada e sólida a tese da mudança estrutural, com o amadurecimento dos projetos da "safra 74". De fato, o II PND desencadeou mudanças profundas na estrutura da economia brasileira quando internalizou a produção de diversos insumos básicos e de capital. Como argumentam Castro e Souza: "A indústria deste país, em cuja construção o Estado teve um papel decisivo, longe de ser ineficiente e artificial, é uma estrutura integrada, crescentemente competitiva, e que começa a dar provas de criatividade

³⁶ DO AMARAL FILHO, Jair; op.cit.

³⁷ CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Eduardo Pires de; A Economia Brasileira em Marcha Forçada, Paz e Terra; 1985

tecnológica.”³⁸ Nesta citação Castro e Souza mostram o sucesso da substituição de importações.

Na questão específica do período, os projetos setoriais³⁹ da “estratégia de 1974”, provocaram um ganho de divisas. O seu amadurecimento foi decisivo para o ajuste externo. O estrangulamento externo foi aliviado, segundo Castro e Souza, pelo avanço da “marcha forçada”. O país foi capaz de explorar melhor os recursos que possuía (hidroeletricidade, por exemplo). Resumindo, a idéia do autor em tela era a seguinte: “1979/80 entrada em operação dos grandes programas; todo acréscimo na capacidade, posterior a 80, vem dos programas setoriais; se o suprimento não fosse atendido pela capacidade interna, teria que ser importado.”⁴⁰

Em sua análise o autores destacam e quantificam o ganho de divisas em diversos setores: petróleo, metais não-ferrosos, papel e celulose, produtos siderúrgicos, fertilizantes, produtos químicos. Destaca também o ganho no setor de bens de capital.⁴¹

Toda a argumentação é válida e o autor se coloca como um defensor do sucesso do programa de investimento promovido pelo governo Geisel. No entanto, a história nos mostrou que não estava se desenhando o fim da crise e a retomada do desenvolvimento econômico. O II PND provocou, a nosso ver, uma alavancagem da economia. Porém, junto com ela, o problema do endividamento externo, e o fenômeno inflacionário interno além da decomposição do setor público explodiram no cenário no final do governo Figueiredo.

A análise de Castro e Souza possui dois limites, em primeiro lugar não era o fim da crise, em segundo lugar os autores não deram a devida importância ao lado financeiro de todo o processo. É claro que o momento histórico não permitiu aos economistas estruturalistas perceberem que a crise pela qual passava a economia brasileira era muito mais profunda. Tratava-se, como abordaremos no capítulo III, da crise de um modelo de desenvolvimento que estava atrelado a uma utopia política. Com a estagnação do Modelo, entrou em crise neste período toda uma prática e uma formulação teórica sobre o desenvolvimento econômico no Brasil.

³⁸ CASTRO e SOUZA; op. cit.; p. 8.

³⁹ Para maiores detalhes consultar esta dissertação - capítulo II.

⁴⁰ CASTRO e SOUZA; op. cit.; p. 57.

⁴¹ Idem, p. 58.

A questão do aspecto financeiro da economia também não podia ser bem delineada por Castro e Souza, pois pensava-se que o controle da “ciranda financeira” e do nível de preços se daria com rapidez. De fato a inflação tornou-se um problema agudo no final da gestão Figueiredo, provocando a formulação de novas teorias de interpretação do fenômeno. A ineficácia das propostas e ações ortodoxas provocou o surgimento neste período de propostas heterodoxas tais como o “choque heterodoxo” e a “moeda indexada”.

O país de fato retomou o crescimento em 1984, 1985 (até 1987) mas não retomou a trajetória de um projeto de desenvolvimento, nem implantou um modelo novo de desenvolvimento. Os níveis de inflação tornaram-se mais agudos nos anos posteriores. E um dos problemas que se tornou grave foi a desagregação do setor público. E o setor público, como destacavam Castro e Souza, foi fundamental no processo brasileiro de industrialização, particularmente na “estratégia de 1974”. Antes de aprofundarmos este problema grave, vejamos alguns dados que mostravam a recuperação no período 1984 e 1985:

Tabela VII

PIB e PIBIndustrial (índices)

| | PIB | PIB ind |
|------|--------|---------|
| 1980 | 100 | 100 |
| 1981 | 95,75 | 91,17 |
| 1982 | 96,63 | 91,30 |
| 1983 | 93,81 | 85,91 |
| 1984 | 98,90 | 91,38 |
| 1985 | 106,75 | 99,08 |

Fonte: apud Gremaud...

Nota-se pela Tabela VII o período agudo da recessão entre 1981 e 1983 e a recuperação de 1984 e 1985 em termos de PIB agregado e PIB industrial. Considerando o ano de 1980 como o ano base, com índice igual a 100, nota-se a queda para um índice de 93,81 em 1983 e a recuperação em 1984 com 98,90 e em 1985 com 106,75 (superando o produto de 1980). A indústria de transformação é tomada como setor chave do processo de desenvolvimento, temos o índice 100

para o ano 1980. Em 1983 o índice cai para 85,91 (representando grande perda) e já em 1984 uma recuperação para 91,38 e em 1985: 99,08.

O crescimento econômico profundamente comprometido com o fato do governo ter diminuído o investimento. O setor público foi atingido diretamente pela progressão da dívida externa (que era 80% estatal) e interna e pela própria recessão do período.

A volta da vivência política e da Democracia foi o ponto positivo do período. O novo governo receberia o país equilibrado do ponto de vista do setor externo, porém com elevada inflação e desequilíbrio interno.

Na verdade o que objetivamos e necessitamos entender são os problemas fundamentais enfrentados pela economia brasileira, neste período, relacionados à retomada do desenvolvimento. O governo de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990 não conseguiu retomar a trajetória. Objetivamos entender o problema do "fim" do desenvolvimento econômico com o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações.

O modelo de desenvolvimento que entrou em crise no último governo militar estava (principalmente no período 74-79) apoiado no endividamento externo e na forte intervenção do estado na economia. Procuraremos aprofundar estes temas no próximo capítulo somados aos temas mais abrangentes da crise fiscal do Estado e do próprio problema do crescimento e do desenvolvimento. A narrativa histórica dos capítulos II e III serve de base para a discussão destas questões analisadas no capítulo a seguir.

CAPÍTULO IV

A DESESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E PROPOSTAS PARA A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO

1 - O ESGOTAMENTO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO.

O Modelo de Industrialização por Substituição de Importações entrou em crise e esgotou-se no início dos anos 1980. Esta crise representou o próprio esgotamento do projeto de Desenvolvimento Econômico que existiu no Brasil. As expectativas da construção da nação desenvolvida esbarraram em diversos obstáculos e mergulharam o país na estagnação.

Os antecedentes mais próximos desta estagnação estavam no período do II PND¹, já analisado no capítulo II deste trabalho. Lá estavam presentes duas características básicas do modelo: o modo de financiamento com presença do endividamento externo e a forte presença do estado tanto no planejamento, no financiamento quanto na intervenção direta através das empresas estatais. O apelo exagerado ao financiamento externo geraria a crise do modo de financiamento externo sustentado pelo crédito bancário, enquanto que a forte presença do estado no processo de desenvolvimento levaria, por questões específicas, à crise fiscal.

A escassez de poupança interna e a fragilidade da Balança Comercial levaram à busca de poupança complementar². O financiamento externo, que contribuiu significativamente para a mudança estrutural verificada no país entre 1974 e 1980, provocou a corrosão do próprio modelo e de seu agente de primeira grandeza, o setor público. Não fosse esta corrosão, provocada principalmente pela autonomização do crescimento da dívida externa, o modelo de desenvolvimento poderia ter continuado e não estaríamos levantando aqui a hipótese do fim do desenvolvimento econômico com base no modelo de industrialização por substituição de importações no início dos anos 1980.

¹ Consultar capítulo II desta dissertação.

Como já vimos no capítulo um deste trabalho, o Modelo de Industrialização por substituição de importações teve como forte característica a presença do estado na economia. Os teóricos desse modelo acreditavam profundamente na capacidade da razão governamental elaborar e implantar os projetos de industrialização. Outra característica muito importante foi que o modelo, no seu nascedouro era voltado para dentro. Ou seja, um processo de industrialização que tentou aproveitar as condições favoráveis do mercado nacional, entre estas o protecionismo e a concentração de renda.

Além disso houve uso deliberado do financiamento externo como complemento aos recursos internos. Este aspecto esteve presente historicamente nos estágios iniciais dos processos de desenvolvimento, em economias subdesenvolvidas. Não foi por acaso toda a crise do endividamento dos países subdesenvolvidos no início da década de 1980, já esses países procuram seguir os exemplos clássicos mas sob condições completamente adversas.

A economia brasileira se viu em uma profunda crise, que foi agravada pelas próprias características do modelo escolhido com uso de poupança externa e profunda intervenção estatal. Com isto não estamos menosprezando todo o impacto da crise externa sobre o desenvolvimento econômico brasileiro. Afinal de contas será que estaríamos criticando o modelo brasileiro se não tivesse havido a grande transformação do sistema financeiro internacional no fim dos anos 1970? Será que os liberais teriam tido tanta força na argumentação ideológica contra o intervencionismo estatal, não fosse o fato da crise fiscal do Estado? ³

Este esgotamento se deu no período do governo Figueiredo entre 1979 e 1985, com a crise obrigando o país a passar do sonho do desenvolvimento ao pesadelo da estagnação econômica. O projeto ficou questionado a partir da crise.

² É importante ver a análise crítica de CRUZ, Paulo Davidoff; *Dívida Externa e Política Econômica - a experiência brasileira nos anos 70*, Brasiliense, São Paulo, 1984.

³ Confira, DAVIS, Tom E., "O "Fim" do Estado no Desenvolvimento Econômico: Aspectos Conceituais"; in ZINI JR, Álvaro A. (org.); *O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90*; IPEA nº 137; Brasília 1993.

2. O PAPEL DO ESTADO E A DESAGRAGAÇÃO DO MODELO.

No Brasil, o projeto de desenvolvimento econômico se desagrega no início dos anos 1980, no período do governo do general Figueiredo. Por um lado os dois choques do petróleo e a explosão dos juros na década de 1970 impõem ao país uma restrição de grande peso. A dívida externa toma uma estatura e uma estrutura tais que corroem o modo de financiamento baseado em empréstimos externos, não havendo mais possibilidades de conseguir recursos com facilidade⁴.

Por outro lado o Estado, grande articulador da economia dentro do Modelo, fragiliza-se no exercício de suas funções. Não conseguiu mais, por causa do elevado nível das dívidas interna e externa e da falta de crédito externo, proporcionar a alavancagem do crescimento e do desenvolvimento. A partir daí ganhou força o discurso neo-liberal que propunha a diminuição da participação do Estado no âmbito da ação econômica, cotrapondo-se à presença forte do estado na Economia que foi marca no modelo de desenvolvimento no Brasil.⁵

O setor público brasileiro, que efetivava a presença do estado na economia, não pôde mais intervir de forma tão forte. Isto configurou-se como fragilização no exercício das funções de intervenção pública no processo de desenvolvimento econômico. Todavia esta não foi uma questão apenas ideológica entre liberais e intervencionistas, foi antes de tudo uma questão prática. Como o setor público assumiu grande parte da dívida externa e gerou uma altamente custosa dívida interna, ele ficou impossibilitado de exercer o papel que vinha exercendo anteriormente. Como afirmou Cruz: "A crise fiscal-financeira do Estado Brasileiro - que marca a agonia do regime militar na primeira metade dos anos 80 e que se prolonga até os dias de hoje - está estreitamente associada ao passivo acumulado pelo setor público, notadamente àquele decorrente do processo de endividamento externo ocorrido após o golpe de 1964".⁶

⁴ Ver capítulo II desta dissertação.

⁵ Como pode ser visto em IANNI, Otávio; Estado e Planejamento Econômico no Brasil, 5ª edição, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1991.

⁶ CRUZ, Paulo Davidoff, Dívida Externa e Política Econômica, a experiência brasileira nos anos 70; Brasiliense, São Paulo, 1984, p. 2.

Destes problemas desenvolveu-se a discussão entre as diversas correntes de pensamento econômico no Brasil. No entanto o problema de fundo foi o fato da falência do estado brasileiro. O liberalismo⁷, que defende a participação mínima do estado na economia, aproveitando o momento da crise aprofundou sua crença no mercado e colocou o setor público como o centro dos problemas brasileiros. O estado não deveria participar diretamente da atividade econômica, pois esta deveria ser conduzida pelo setor privado. Não devemos esquecer inclusive que no Brasil na década de 1970 já havia uma grande crítica ao intervencionismo do II PND⁸.

O problema colocado, e que ainda é pertinente, foi se o estado brasileiro podia ou não continuar com suas mesmas funções na economia. A questão era antes positiva, que normativa. Houve uma restrição efetivada na crise fiscal do Estado. Com isto não estamos querendo menosprezar a importância das questões normativas do debate. Aliás elas apareceram com muita força no período em estudo.

Diante dela o que queremos destacar é a fragilização do setor público, no âmbito da Crise Fiscal⁹. Na crise fiscal, o estado, através do setor público, fica imobilizado com relação a uma política econômica de longo prazo. O estado vai perdendo a capacidade de dirigir o desenvolvimento. Nas palavras de Pereira: "Uma crise fiscal significa que o estado não tem fundos para financiar uma política econômica nova; os formuladores de política não têm tempo nem tranquilidade para formular e implementar a nova estratégia¹⁰."

A crise fiscal tem uma dimensão de fluxo que é o próprio déficit e a redução da poupança pública. Isto destruiu a capacidade de investimento do setor público, principalmente porque a componente financeira foi fundamental no déficit. Além da dimensão de fluxo tem uma dimensão de estoque que é a dívida pública interna e externa. A dívida torna o estado profundamente exposto a ataques sobre o seu papel interventor.

⁷ Conferir o trabalho de MOTA, Teresa Lenice Nogueira da Gama, As dimensões do Estado no Liberalismo Econômico, Tese de Mestrado, CAEN-UFC, Fortaleza, 1994.

⁸ Ver a discussão sobre o problema em CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de; A Economia Brasileira em Marcha Forçada; PAZ e TERRA, Rio, 1985; p. 33 e seg.

⁹ Ver PEREIRA, Luís Carlos Bresser; A CRISE DO ESTADO, ensaios sobre a Economia Brasileira; Nobel, São Paulo, 1992.

¹⁰ PEREIRA; op. cit., p. 60

Existe também a dimensão psicossocial da crise fiscal que impõe uma falta de crédito ao estado, com a sociedade não acreditando mais na força do estado para exercer seu papel de investidor, nem na capacidade do estado honrar seus compromissos. Além disso há um descrédito quanto à orientação econômica sinalizada pelo estado, através do governo, para a sociedade.

Na verdade, a crise fiscal mostrou que o estado brasileiro estava profundamente fragilizado, sem capacidade de gerar poupança suficiente para investir ou até mesmo cumprir com suas despesas sociais. Conseqüentemente passou-se a repensar o papel do estado no desenvolvimento econômico brasileiro. Como reestruturar a capacidade financeira do estado endividado? Como diminuir ou eliminar o déficit público? Enfim, como recuperar a credibilidade do Estado?

Diante destas questões apareceu, ou aprofundou-se, o debate ideológico sobre a diminuição do papel do estado na economia brasileira. Foi ficando evidente, no início dos anos 1980, que o antigo modelo de intervenção estatal estava esgotado.

Ideologicamente ganhou força o liberalismo¹¹, a defesa do mercado como o local ideal para o estabelecimento das trocas, alocação de recursos, formação de preços, etc. O liberalismo atacou profundamente o estado intervencionista e colocou a causa da crise na ineficiência da atuação pública na economia e no populismo econômico muito comum no Brasil. Ao estado caberia atuar em saúde, educação e segurança, suas funções clássicas.

Outra postura, mais pragmática, que hoje talvez possamos chamar de social-democrata¹², reconheceu que reformas como a diminuição do tamanho do estado e a mudança no padrão de financiamento, que não deveria mais ser o da década de 1970, eram necessárias. Todavia reconheceu a importância da presença do estado na economia, agora de uma forma não tão abrangente como nos períodos anteriores. O estado nesta nova fase deveria ser ágil o suficiente para poder reagir aos momentos de crise.

Para Bresser Pereira, por exemplo, “nos períodos iniciais de desenvolvimento é muito freqüente que o estado e as empresas estatais assumam o

¹¹ Confira FIESP, LIVRE PARA CRESCER.

¹² PEREIRA, L. C. B.p. 131 e seg.

papel dominante no processo de investimento”¹³. Com a crise deste tipo de intervenção, mas com uma estrutura econômica já diversificada e madura, o Brasil deveria partir para um novo padrão de financiamento para o desenvolvimento. E nós diríamos, partir para um novo projeto de desenvolvimento que não existe desde o fim do período militar.

O padrão de intervenção do estado brasileiro no antigo modelo de desenvolvimento passou a ser questionado pela Crise Fiscal, na medida em que o Estado foi perdendo sua capacidade de exercer suas funções. Podemos destacar, por exemplo, que no antigo modelo o Estado patrocinava um programa de subsídios que deveria ser revisto por causa do déficit público. Além disso, o setor público brasileiro estabeleceu relações privilegiadas com o setor privado, na medida em que continha os aumentos dos preços públicos, assim diminuindo os custos de diversos setores. A crise obrigou o estado a rever esta forma de política. Porém diante da crise o Estado passou a rever seu padrão de intervenção. Com isto, durante o governo Figueiredo o Estado foi perdendo a capacidade de articular o público e o privado na economia brasileira.

Outra função exercida pelo estado foi o protecionismo ao mercado interno que passou a ser profundamente criticado por gerar ineficiência no uso dos recursos, exigindo uma nova postura do estado brasileiro.

Além disso foi característico no Brasil, principalmente na década de 1970, a presença da intervenção direta do Estado enquanto empresário. A presença e atuação das empresas estatais comprovam esta função durante quase todo o processo de desenvolvimento brasileiro. Há aqui, novamente, um elemento teórico e outro pragmático. O teórico diz respeito à concepção de que a intervenção estatal é ineficiente, pois a lógica de funcionamento da vida política é diferente da lógica que norteia o comportamento privado. A primeira é marcada pela influência de fatores políticos, com empresas públicas sendo conduzidas de forma populista. Só se admite a intervenção direta do estado onde a iniciativa privada não tem interesse ou não tem capital suficiente, ou escala, para fazer o investimento.

A questão prática estava no fato de que o estado brasileiro possuía uma dívida externa e interna muito grande e não tinha mais capacidade de ser gerador

¹³ Ibidem, p. 36.

de poupança. Portanto não podia investir. Restava ao estado reestruturar o seu padrão de intervenção saneando as contas públicas. O intervencionismo, que tinha sido tão aceito em épocas anteriores, passou a ser questionado, particularmente no aspecto da intervenção direta na produção de bens e serviços. Mesmo assim, para autores como Pereira por exemplo, a nova estratégia que deveria surgir não poderia ficar, pura e simplesmente, a cargo do setor privado.

O intervencionismo, segundo Pereira¹⁴, funcionou bem até os anos 1960 e encontrou uma sobrevida nos anos 1970 com o endividamento externo. Porém, a crença na participação do estado na economia já estava abalada neste período com o fim do consenso keynesiano. Apesar disto, no Brasil, o governo autoritário pôde aprofundar o Modelo de Industrialização por substituição de importações até a crise do endividamento no início dos anos de 1980.

Esta crise provocou um revigoramento da crença no mercado e na eficiência como forma de bem direcionar os recursos escassos. Como afirma Pereira: "Sabemos historicamente que tanto o Modelo de Substituição de Importações quanto o processo de forte intervenção do Estado na Economia são efetivos nos primeiros estágios da industrialização. Mas num segundo estágio os países devem adotar uma estratégia voltada para o mercado"¹⁵.

A estratégia tecnocrática dos militares já havia pensado no problema da competitividade e da abertura de economia, porém o endividamento dos anos 1970, por ser assumido quase que na totalidade pelo Estado, gerou a crise fiscal desarticulando o padrão de intervenção que prevalecia até então. Como se sabe a Crise Fiscal do Estado Brasileiro teve na origem o processo de endividamento externo e interno.

A crise fiscal, no Brasil, colocou o estado em uma situação de fragilidade financeira¹⁶, provocando a perda da capacidade de promover crescimento econômico e social. O estado se tornou prisioneiro da sua própria engenharia financeira e fez o seu ajuste fundamentalmente em cima do investimento. O déficit público que tinha uma função positiva dentro do esquema de raciocínio keynesiano

¹⁴ Ibidem, op. cit. p. 113 e seg.

¹⁵ Ibidem, op.cit. p. 36

¹⁶ Sobre o conceito de fragilidade financeira ver MYNSKI, Hyman P; Financiamento e Lucros; Cadernos Didáticos, ANGE; Textos didáticos n° 2; 1992

passou a ter uma função negativa, na medida em que alimentava a dívida pública. Além disso, servia para pagar os juros da dívida, não se transformando em investimento real.

O endividamento externo, a partir de então, tornou-se um entrave ao processo de desenvolvimento e destruiu através da Crise Fiscal, nas palavras de Werneck, "... o papel do Estado como grande gerador de recursos para o financiamento de capital na Economia"¹⁷. Só para ilustrar não se pode deixar de mencionar que 30% do investimento direto foi feito pelo estado e pelas empresas estatais na década de 70, além disso em torno de 20% do investimento, na mesma década, foi financiado através de subsídios estatais¹⁸.

A crise no período foi mais abrangente, na medida em que desestruturou o Modelo de Industrialização por Substituição de Importações e questionou uma escola de pensamento econômico que justificava o intervencionismo.¹⁹ O Modelo mostrou-se ineficiente necessitando de uma maior abertura ao exterior. Por outro lado o pensamento cepalino, com influências keynesianas e estruturalistas, foi profundamente criticado na medida em que os estados, de forma geral, entraram em crise²⁰.

A perspectiva de superar o subdesenvolvimento estava gravemente ameaçada, principalmente no Brasil, onde o crescimento econômico se deu com profunda concentração de renda. A crise dos anos 1980 agravava portanto um problema que já existia, qual seja a grave desestruturação do tecido social. Quando o país estava crescendo era possível imaginar que as classes populares aumentariam seu nível de renda e, conseqüentemente, de bem estar. Com a crise, todavia, a situação real como também a potencial deterioraram-se. O impacto negativo da crise sobre o nível de emprego e a deterioração das funções públicas de saúde e educação, que atendem as camadas mais pobres da população, aprofundaram a crise social.

¹⁷ WERNECK, Rogério Furquim, "Poupança estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público"; in LOZARDO, Ernesto (org.) DÉFICIT PÚBLICO BRASILEIRO: Política Econômica e Ajuste Estrutural, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987, p. 124.

¹⁸ Confira PEREIRA, op. cit., p. 35 e seg.

¹⁹ A crise do keynesianismo que é uma crise das estratégias intervencionistas. Ver PEREIRA; op. cit.

²⁰ Sobre a crise dos estados ver O'CONNOR, James; USA. A Crise do Estado Capitalista; PAZ e TERRA, Rio de Janeiro. 1977.

Ao referirmos à crise do Modelo Econômico Brasileiro, precisamente entre 1979 e 1984, estamos conscientes das limitações do pensamento cepalino²¹. Tanto as observações feitas por membros da própria CEPAL, assim como aquelas formuladas por estudiosos de outras instituições possuíam validade. Destacamos as formulações feitas quanto ao caráter fechado do Modelo e a conseqüente necessidade de dinamizar o setor exportador.²² Além disso a crítica de que a Teoria Cepalina não fez uma análise levando em conta a estrutura de classes da sociedade brasileira, destacando, ao invés disto, a categoria de nação, mais abrangente e menos crítica. Por fim a crítica à dicotomia da CEPAL em torno da articulação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Apesar das críticas, defendemos a idéia de que o Modelo de Substituição de Importações estagnou junto com a Economia Brasileira no início dos anos 1980.

A questão da dinamização do setor externo, com particular atenção às exportações, foi incentivada pelos governos autoritários, no entanto sem os resultados esperados. Nos anos 80 a comparação feita entre o modelo latino-americano e o modelo asiático destacou o fato de que o melhor desempenho daqueles países estava relacionado ao fato de terem promovido a industrialização voltada para o mercado externo, ganhando com isto competitividade e relaxando as possíveis restrições ao Balanço de Pagamentos. Além disso houve investimento em educação e melhor distribuição da renda (pelo menos na Coréia do Sul).

A importância do setor externo no Modelo de Desenvolvimento tem a ver com os constrangimentos relativos à conta corrente do balanço de pagamentos, o reembolso do capital externo e, mais importante, a absorção da tecnologia, dado a defasagem tecnológica existente em vários setores, pois a competitividade internacional, provoca o avanço tecnológico.

No aspecto da tecnologia o estado desempenha papel fundamental enquanto regula a absorção de tecnologia através de uma política sobre as importações e o estímulo à competitividade. Além disso capaz de promover uma

²¹ Ver DO AMARAL FILHO, op. cit. Para uma análise das principais críticas.

²² COLISTETE, Renato Perim; "A Força das Idéias, A CEPAL e o Industrialismo no Brasil no início dos anos 50"; in SZMERECSANIE e SUZIGAN(org): História Econômica do Brasil Contemporâneo; Ed Hucitec; São Paulo, 1977.

política de desenvolvimento científico e tecnológico como apoio fundamental à atividade econômica e em particular industrial.

O Estado pode até mesmo exercer um protecionismo seletivo em diversos setores de tal forma que possa, alterando o padrão de intervenção, promover a superação dos constrangimentos macroeconômicos que contribuíram para a desagregação do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações.

Procuramos destacar o papel da absorção de tecnologia e seus entraves dentro do Modelo, particularmente no que se refere ao setor externo. Assim sendo, nos reportamos ao problema da dívida externa que agravou-se no período, dentre outras razões, pela falta de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Passamos a destacar como o processo de endividamento externo transformou-se em um processo de estatização da dívida, com o estado assumindo ao longo dos governos Geisel e Figueiredo, um papel preponderante no processo de tomada de recursos externos e reembolso dos empréstimos anteriores.

Este processo de estatização da dívida tem pelo menos duas origens básicas. A primeira foi o incentivo dado às empresas estatais para captação de recursos no exterior. Enquanto na década de 1960 foi característico que as estatais se autofinanciavam, na década de 1970 o recurso ao endividamento predominou. Principalmente no governo Geisel e no governo Figueiredo.

As razões para a preponderância das estatais no endividamento a partir de 1975/76 são três. Em primeiro lugar a necessidade do governo federal angariar divisas para o controle do balanço de pagamentos. Em segundo lugar as empresas estatais serviram para realizar os investimentos principalmente porque, a partir de 1976, os empresários privados recuaram seus investimentos. Em terceiro lugar as empresas estatais foram usadas como elemento importante no controle da inflação. Os preços defasados provocavam um aumento das necessidades de financiamento dessas empresas.

Outro aspecto básico do processo de estatização da dívida externa foi a possibilidade das empresas privadas endividadas trocarem seus débitos externos por débitos em moeda nacional junto ao setor financeiro-bancário interno,

protegendo-se das flutuações nas taxas de juros e de câmbio. Com isto o governo protegia o setor privado do risco cambial mas estatizava a dívida externa.

É preciso destacar²³ a importância da institucionalização de mecanismos que propiciaram o processo de estatização da dívida externa. Em primeiro lugar a lei 4.131 que passou a representar uma alternativa de financiamento bastante atrativa para as empresas públicas e privadas, particularmente as empresas estrangeiras. Estas empresas puderam, através deste mecanismo escamotear a regulamentação da remessa de lucros, pois podiam receber como empréstimo recursos das matrizes, sem que estes empréstimos fossem registrados como investimento direto.

Em segundo lugar a resolução 63 que permitia que as empresas financeiras locais tomassem empréstimos junto ao sistema financeiro internacional, para repasse interno. Este repasse poderia ser feito em prazos mais curtos internamente, o que dava condições ao setor privado bancário de incrementar suas atividades de empréstimo. Na fase de crescimento este expediente foi muito usado pela iniciativa privada, e depois, particularmente nos anos 80 pelo setor público.

Na medida em que, dado a desaceleração da economia, o setor privado demandava menos recursos externos, o governo tinha mais necessidade de recursos por causa do balanço de pagamentos. E foi exatamente depois de 1977, no governo Figueiredo, que aumentou a participação do setor público na captação de recursos externos como única forma de assegurar o ingresso massivo dos mesmos²⁴.

Intensificando o processo de estatização foi instituído, pela Resolução 432 do BACEN, em 1977, um mecanismo de proteção contra as variações da política cambial. Como as desvalorizações intensificaram-se e houve a maxidesvalorização de 1979, este mecanismo permitiu a transferência para o estado do ônus que deveria ter sido absorvido pelas empresas contratantes dos empréstimos.

A situação ficava significativamente segura para a iniciativa privada, tanto financeira quanto não financeira, que podia fazer depósitos em moeda estrangeira

²³ Para uma análise detalhada DO AMARAL FILHO, Jair; *État Dettes et Politiques d'Ajustement: le cas du Brésil*, Paris, Mars, 1989, Tese de Doutorado.

²⁴ Confira CRUZ, op. cit., p. 113 e seg.

junto ao BACEN, protegendo-se quanto ao risco cambial. Toda esta estruturação de mecanismos promoveu a tendência estatizante da dívida externa.

A estatização da dívida externa agravou a situação do setor público no momento da crise do modo de financiamento externo. O governo, responsável por mais de 80%²⁵ da dívida externa sofreu o impacto mais forte. Além disso, as estatais ficaram debilitadas dado ao pesado passivo dolarizado assumido. O governo entrava em crise, pois não podia mais exercer seu papel histórico na economia brasileira. Suas funções mais básicas passaram a ser debilitadas. Como exemplo podemos citar a deterioração do sistema educacional e de saúde. Além disso a intervenção direta passou a ser atacada mais assiduamente pelo liberalismo. Bastante destaque passou a ser dado às privatizações das empresas públicas.

O processo de privatizações²⁶ ia de encontro ao intervencionismo do Modelo, pois a argumentação usada era de que as empresas estatais eram intrinsecamente ineficientes. Privatizar traria benefícios para a sociedade na medida em que o setor privado seria mais eficiente e, ao mesmo tempo, o setor público vendendo suas empresas voltaria a concentrar-se em suas funções básicas tornando-se também mais eficiente, além de levantar os fundos necessários para o pagamento da dívida interna.

A defesa do mercado foi rebatida em parte pela tecnoburocracia estatal, que tendo implementado o modelo, não era concorde totalmente do seu esgotamento. Afinal, não é o fato de uma empresa ser estatal que a torna ineficiente. O Estado teria ainda muito a fazer, mesmo com intervenção direta. Outro ataque levantado pela questão da privatização foi ao nacionalismo, dado que algumas empresas estatais representavam o próprio orgulho do estado em nossa história industrial recente, como por exemplo, a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce. Com isto atacava-se outro ponto chave do modelo estatizante.

A desagregação do estado no modelo era também patente na medida em que o estado perdia capacidade de controlar as políticas monetária e fiscal. Ao longo de 1979 a 1984 o estado foi perdendo a autonomia de gerir as políticas

²⁵ Ver WERNECK, op. cit.

monetária e fiscal, na medida em que o processo inflacionário foi se tornando crônico e também que a economia foi ficando subordinada ao ajuste externo.

A política monetária, mesmo quando restritiva, não era capaz de atingir a sensibilidade do comportamento de preços. Isto porque o índice geral de preços (inflação) era alterado por fatores não convencionais de aceleração, dentre eles o fator ligado ao financiamento das dívidas interna e externa.

A política fiscal também se tornava ineficaz para fomentar o crescimento econômico, pois esbarrava na escassez de poupança, e na financeirização da dívida que absorvia grande parte dos recursos que de outro modo poderiam servir para gastos produtivos. Como argumentaram Bresser Pereira e Dall'aqua: "O impacto da política fiscal sobre a demanda agregada depende da composição financeira e não-financeira do déficit público."²⁷ " Se o déficit tem natureza eminentemente financeira...o caráter expansionista da política fiscal perde a nitidez."²⁸

Com isto o governo estava se fragilizando diante do papel historicamente exercido de investidor e promotor da industrialização na medida em que a despoupança financeira do governo provocava uma contração e não uma expansão da demanda agregada. Neste sentido, o estado foi se tornando incapacitado ao exercício de seu papel, ficando prisioneiro do endividamento. A partir de então aprofundou-se toda uma análise e discussão de reformas necessárias ao controle da crise²⁹, tanto por parte de liberais, quanto de alguns intervencionistas de formação keynesiana, como, por exemplo, Bresser Pereira³⁰. Neste período o estado, grande agente do modelo de industrialização no Brasil, tornou-se, com sua desagregação, o alvo do ajuste macroeconômico.

²⁶ Sobre as privatizações ver: PINHEIRO; Armando Castelar e OLIVEIRA Filho, Luis Crisóstomo; Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas. Rio IPEA, 1991 (Texto p/ discussão, 230).

²⁷ PEREIRA, Luís Carlos Bresser e DALL'AQUA, Fernando; " A composição financeira do déficit público ", in Déficit Público Brasileiro: política Econômica e ajuste estrutural; Paz e Terra, São Paulo, 1987

²⁸ PEREIRA e DALL'AQUA, op.cit.p.20

²⁹ Ver por exemplo, ROCCA, Carlos Antônio, "A Crise do Estado e a Retomada do Desenvolvimento - o impasse do Setor Público no Brasil e a retomada do desenvolvimento"; in A Crise do Estado e a Retomada do desenvolvimento; José Olímpio..

³⁰ Ver PEREIRA, Luís Carlos Bresser, op. Cit.

3 - ESTAGNAÇÃO DO MODELO - PROPOSTAS PARA A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO

O período da economia brasileira estudado mostrou a desagregação de um Modelo de Desenvolvimento marcadamente intervencionista. Esta desagregação levou a um debate sobre qual a trajetória correta para o país na busca do desenvolvimento econômico. O caminho perdido precisava ser reencontrado, todavia as propostas eram as mais diversas.

Junto com a própria questão da desagregação do Modelo e da estagnação econômica surgiu um intenso debate ideológico entre as das correntes econômicas brasileiras. Este debate teve como um dos temas principais o problema do intervencionismo, que era um dos pilares do Modelo anterior.

A primeira análise e proposta que serão destacadas são as Rocca. O autor, crítico do intervencionismo, fez longa análise da estagnação da economia nos anos 80, e propôs uma diminuição nas funções do estado brasileiro, adotando no entanto uma postura que reserva ao estado atividades importantes na intervenção direta, além da intervenção indireta.

Em seguida destacaremos a análise e as propostas de Bresser Pereira. O autor fez uma profunda revisão do intervencionismo, mostrando sua evolução histórica no Brasil, com ênfase no amadurecimento do capitalismo brasileiro. Este amadurecimento permite o recuo do Estado, enquanto interventor direto, na estruturação de um novo Modelo de Desenvolvimento. Todavia, ao rever a estratégia intervencionista anterior, o autor em destaque faz ver que ela foi benéfica ao desenvolvimento da economia brasileira.

Além dessas duas posições mencionadas analisaremos ainda a proposta da FIESP para a saída da crise. Esta proposta defendeu a reestruturação do Estado, visando evitar a ineficiência no uso dos recursos, adotando inclusive uma posição bem diferente da adotada pela instituição na década de 50. Consideramos a análise da FIESP como tendo um cunho marcadamente liberal bem representativa do período no qual o intervencionismo estava sendo questionado em seus princípios e resultados.

Vale ressaltar que a crise dos anos 80 não foi apenas uma crise da economia brasileira, estendendo-se à esfera mundial com transformações profundas na ordem político-econômica internacional. Para nós, no âmbito de nosso trabalho, interessa saber como foi pensada a saída da crise brasileira. Que propostas surgiram? Quais as análises do período? A crise não se circunscreve ao governo Figueiredo, porém identificamos este período como sendo aquele no qual se encontram as origens da crise do desenvolvimento econômico no Brasil, com o esgotamento do Modelo.

4 - PROPOSTAS PARA A RETOMADA DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Diversos autores se debruçaram sobre a questão tentando diagnosticar os problemas do período e propôr novos caminhos. As soluções indicadas sofreram, como não poderia deixar de ser, da tendência político-ideológica do analista. No entanto, aparecem de forma unânime nos diagnósticos o Estado, as dívidas externa e interna, a crise fiscal e a inflação. Rocca³¹, por exemplo, afirma que: "O desempenho da economia brasileira na década de 1980 tem sido decepcionante. Além de apresentar taxas de crescimento muito inferiores à média histórica, os últimos anos têm sido marcados por grande instabilidade. A persistência de elevadas taxas de inflação, o estrangulamento das contas externas e o baixo nível de investimento geram dúvidas sobre a possibilidade de recuperar o crescimento." As razões apontadas como causa foram o desequilíbrio do setor público e a dívida externa.

As condições para a retomada do desenvolvimento seriam a recuperação do setor público e a redefinição do seu papel na economia brasileira, dado que nos anos 1980, o estado se transformara num obstáculo ao desenvolvimento. Esta visão se devia ao fato da política econômica instável bem como à ausência de uma estratégia de longo prazo; além dos déficits crônicos do setor público e das taxas de investimento insuficientes.

³¹ ROCCA, Carlos Antônio; op. cit., p.6

Rocca³², um dos grandes críticos da intervenção estatal brasileira, apontou ainda que a estratégia de 1974 protelou o verdadeiro ajuste e além disso aprofundou o seu custo econômico e social.

O autor citado não chegou a ter uma postura liberal no sentido mais estrito da palavra, mas é certo que apontou para soluções de cunho anti-intervencionista, com a reestruturação do estado e diminuição da intervenção direta. Aliás este seria o clima ideológico de domínio no período de ascensão do liberalismo, a nível global. Ao analisar historicamente a atuação do estado brasileiro na economia, afirmou que até 1930 o estado era não-intervencionista "limitando-se à política financeira"³³, nas décadas de 1930 e 1940, aumentou a intervenção estatal; já na década de 50, verificou-se a ligação íntima entre estado e desenvolvimento econômico. A intervenção foi aprofundada, principalmente através do II PND, entretanto no início dos anos 1980 tornou-se necessário diminuir a intervenção.

Neste momento o setor público se tornou um obstáculo à dinamização da economia. Como causa Rocca apontou a estratégia de industrialização intervencionista, o insuficiente desenvolvimento do mercado financeiro e de capitais, o controle de preços(com os preços das empresas públicas usados como medida anti-inflacionária) e a ideologia do nacionalismo.

As dificuldades antecedentes ao período da estagnação, remontam à sucessão de choques externos, com o aumento das taxas de juros externas, provocando o uso de parcela crescente das receitas correntes do governo para atender ao serviço da dívida, deprimindo o volume de poupança pública que poderia estar disponível para investimento.

Ao propôr uma redefinição do papel do estado, para que o país superasse o período de crise, o autor propôs que o estado priorizasse sua intervenção nos setores substituidores de importações, nas indústrias intensivas em capital com trabalho qualificado. Em relação ao setor externo sugeriu a abertura da economia para o exterior com redução das alíquotas para tornar a indústria brasileira mais competitiva. O mercado deveria ser respeitado com a diminuição do

³² Ibidem, p.12

³³ Ibidem, p.34

intervencionismo, que no modelo anterior era generalizado. Isto garantiria o progresso econômico.

Afirmou porém Rocca que “os casos de desenvolvimento econômico apontados como mais bem sucedidos nas últimas décadas não constituem exemplo de ausência de intervenção³⁴.” Neste sentido destacou a política de desenvolvimento econômico, dos países do sudeste asiático, intervencionista e bem sucedida. Apesar de intervencionista enfatizou muito a competição internacional sendo voltada para a exportação.

A questão parecia ser de identificar a intervenção ótima do estado na economia. Apontando, nas palavras de Rocca que: “O papel funcional do estado no contexto de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo”³⁵. Nesta estratégia devem estar presentes a abertura do setor externo e a liderança do setor privado. Nesta proposta, estava colocado implicitamente um novo papel para o estado, ainda *intervencionista, porém menos profundo que o papel exercido no Modelo anterior.*

A partir da estagnação econômica, outro autor, Bresser Pereira³⁶ analisou a possibilidade de retomada do desenvolvimento brasileiro, enfatizando sua proposta de revisão das funções do estado, da abertura ao exterior e das possibilidades de absorção de tecnologia. O autor partiu da afirmação de que o padrão de financiamento dos investimentos começou a mudar no início da década de 1980, quando o financiamento de investimentos através do estado e o financiamento através de empréstimos externos ficaram comprometidos. Estes dois modos de financiamento faziam parte do padrão clássico presente, segundo o autor em tela nos “primeiros estágios do desenvolvimento”³⁷. Naquele momento seria fundamental para a retomada a presença mais expressiva do investimento privado.

No novo padrão de financiamento a presença da poupança privada seria significativa. Para que este caminho fosse tomado seria necessário altas taxas de lucro. Podemos notar, como ilustração, que o setor privado até aumentou sua capacidade de poupança em relação ao PIB ao longo do período estudado, enquanto houve um declínio da poupança pública e da poupança externa. Além

³⁴ Ibidem, p.42

³⁵ Ibidem, op. cit., p.42

³⁶ Ver PEREIRA, Luís Carlos Bresser: A Crise do Estado. P.40 e seg.

³⁷ Ibidem, p.40

disso pode ser observado na tabela I a queda nos investimentos totais, com estes ficando abaixo da média da última década.

Tabela I

Poupança (% do PIB) e Investimento (% do PIB)

| Ano s | PIB | Priv. | Estat | Total | Ext. | Priv | Estat | Total |
|-------|------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|
| 1974 | 9,0 | 15,4 | 8,1 | 23,5 | 6,7 | 19,6 | 8,0 | 30,2 |
| 1975 | 5,2 | 18,2 | 8,2 | 26,4 | 5,3 | 20,9 | 8,6 | 31,7 |
| 1976 | 10,1 | 16,2 | 7,1 | 23,3 | 3,8 | 16,1 | 10,5 | 27,1 |
| 1977 | 4,5 | 15,9 | 7,6 | 23,5 | 2,2 | 15,7 | 9,4 | 25,7 |
| 1978 | 4,7 | 15,6 | 7,6 | 23,2 | 3,3 | 13,6 | 10,7 | 26,5 |
| 1979 | 7,2 | 12,8 | 5,7 | 17,5 | 4,5 | 8,2 | 14,0 | 22,0 |
| 1980 | 9,1 | 14,3 | 2,9 | 17,2 | 5,1 | 12,6 | 9,0 | 23,3 |
| 1981 | -3,4 | 15,8 | 1,0 | 16,8 | 4,3 | 11,0 | 10,1 | 21,1 |
| 1982 | 0,9 | 15,1 | 0,3 | 15,4 | 5,8 | 12,3 | 8,9 | 21,2 |
| 1983 | -2,5 | 14,3 | -0,7 | 13,6 | 3,3 | 9,8 | 7,1 | 16,9 |
| 1984 | 5,7 | 16,5 | - | 16,5 | 0,1 | nd | 7,4 | 16,4 |
| 1985 | 8,3 | nd | nd | nd | nd | nd | nd | 17,5* |

* Estimado

** Formação bruta de capital fixo = poupança, consumo, investimento.

Fonte: Contas Nacionais, SEST e Banco Central.

Apud Werneck, Rogério Furquim. Retomada do Cresciment...

A proposta no entanto não foi a desarticulação completa do Estado, transformando-o no Estado mínimo dos liberais, mas a sua dinamização, com a recuperação de sua capacidade de poupança para que ele pudesse ser ágil para assumir o comando da nova estratégia. Apesar de ter enfatizado a importância da presença da iniciativa privada, o autor reservou ao estado papel fundamental na nova estratégia de desenvolvimento. Para Bresser Pereira o Estado não poderia, nem deveria mais assumir o mesmo papel que teve na estratégia anterior, mas deveria ser atuante, na medida em que fosse enxuto, livre de várias atividades que não lhe diziam mais respeito.

Neste sentido o autor em destaque analisou a seguinte afirmação de Werneck³⁸: "A retomada do crescimento da economia brasileira, à taxa média observada entre o pós-guerra e o final da década passada, deverá

³⁸ Confira WERNECK, Rogério Furquim: "Retomada do crescimento e esforço de poupança: limitações e possibilidades: Rio de Janeiro, PUC, texto para discussão, nº 133, p. 29.

necessariamente exigir que o setor público volte a assumir o seu papel histórico de importante arrematador de recursos para o financiamento do investimento. Procurou-se explicitar o irrealismo envolvido na expectativa de que o aumento requerido do esforço de poupança poderá ser deixado basicamente a cargo do setor privado.”

Bresser Pereira concordou com Werneck, porém fazendo a ressalva de que ao propôr um remodelamento do estado este autor teria implicitamente proposto um retorno à estratégia iniciada nos anos 1950. Neste aspecto afirmou que Werneck não estava sendo realista, porque não se poderia supor a mesma forma de participação do estado dentro do capitalismo brasileiro nos anos 80.

Bresser Pereira pensou o estado de forma que ele pudesse intervir ciclicamente na economia, dado que o modelo anterior tornara-se ineficiente. O que seria então esta intervenção cíclica? Nas palavras do autor: “A fase de crescimento relativo do estado tem sua origem na verificação que a sociedade faz da incapacidade do mercado de produzir a estabilidade, o desenvolvimento e a distribuição de renda por ela desejados”.³⁹ Assim o estado entra na fase descendente do ciclo. Depois deveria ir diminuindo o grau de sua intervenção, particularmente a intervenção direta, deixando as atividades produtivas a cargo do setor privado. Isto porque quando o estado cresce demais se torna ineficiente. Por conseqüência o estado deveria ser ágil, criar mecanismos para intervir quando necessário e depois recuar. Na verdade, diferente do que propunha Rocca, para Bresser Pereira não existe o nível ótimo de intervenção, porém uma intervenção pragmática do estado no sistema econômico.

A visão de Pereira nos parece de certa forma idealista, no sentido de que enquanto o estado está aumentando seu grau de intervenção, formam-se grupos tecnoburocráticos dentro do aparelho de estado que se opõem, por causa dos seus interesses, à diminuição da intervenção estatal. Todavia reconhecemos que o autor em foco tem consciência do fato quando analisa a forma cíclica de intervenção estatal.

No momento de discussão de propostas como estas aqui expostas, desenvolvia-se no horizonte político-ideológico a estratégia do neoliberalismo. Esta

discursava, e ainda o faz, defendendo a idéia de “estado mínimo”, com privatização das estatais e desregulamentação da economia. O estado deveria reassumir o seu papel clássico relacionado a educação, saúde e segurança. Depois que diversos estados nacionais entraram na crise fiscal⁴⁰ o discurso neoliberal ganhou força.

A esta postura neoliberal, que dominou no horizonte ideológico a década da estagnação, contrapôs-se um velho discurso nacionalista e estatizante que propunha, segundo Bresser Pereira: “aumentar os impostos e reformar a organização do estado, eliminando ineficiências, combatendo a corrupção, mas não reduzindo o tamanho do aparelho estatal”⁴¹. Na verdade esta visão esbarrou na própria crise fiscal.

Bresser Pereira não apoiou, nem o liberalismo do estado mínimo, nem o que chamou de estatismo. Foi bastante crítico também ao Consenso de Washington, propondo uma estratégia pragmática, à moda dos países do sudeste asiático. Esta estratégia possuía um discurso voltado para o mercado e, particularmente para o comércio exterior, mas o estado era(e ainda é) bastante forte e presente principalmente no programa de incentivo à capacitação tecnológica. O estado influenciou diretamente as empresas privadas e estas contaram com a proteção daquele. Todavia o mercado foi um parâmetro fundamental na condução da política econômica. Os países asiáticos, segundo Naya, citado por Bresser Pereira, “permitem amplamente que o mercado funcione e adotam uma estratégia baseada no setor privado para o desenvolvimento econômico. Isto não significa que elas sejam economias do *laissez-faire*; de fato os governos intervêm em grande escala”⁴².

A proposta de Bresser Pereira incluía o ataque ao problema da crise fiscal, com ajuste fiscal para a eliminação do déficit público e renegociação, com diminuição, da dívida externa. Além disso, um programa de privatizações e de liberalização comercial. A idéia não era, no entanto, chegar ao “estado mínimo”, mas tornar o estado capaz de novamente assumir o controle dos instrumentos de política econômica e implementar políticas econômicas efetivas.

³⁹ Confira PEREIRA, op. cit., p.41

⁴⁰ Ver O'CONNOR, James; op. cit.

⁴¹ PEREIRA; op. cit., p. 139.

⁴² Veja NAYA, Seiji, citado por PEREIRA; op. cit, p. 140.

O eixo fundamental desta estratégia era o apoio estatal ao desenvolvimento científico e tecnológico, com liberalização do comércio. A preocupação com a competitividade dos produtos nacionais diante de um intenso comércio internacional. Esta direção ia exatamente de encontro à velha bandeira do protecionismo. O importante, na nova estratégia seria a abertura do comércio exterior. Este aspecto do problema tornou-se uma das bandeiras fundamentais de qualquer ação em torno do desenvolvimento econômico. Vale lembrar que, historicamente, o governo militar já apontava para uma estratégia de incentivo às exportações. No entanto, a abertura ao comércio exterior foi mais expressiva somente nos anos 80.

Então dever-se-ia ter em mente a relação estado, desenvolvimento econômico e dependência externa. Nos anos 1980, com o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, com a crise da dívida e a crise fiscal, a relação passou a ser completamente diferente. Tratava-se agora da condenação do estado, pois este estava travando o desenvolvimento. Todavia ele ainda é de grande importância para qualquer projeto de desenvolvimento econômico. Mesmo porque o estado e a economia estão sempre profundamente ligados. Trata-se de redefinir a conjunção de forças políticas que permita o avanço da iniciativa privada. Contudo sem a perda do controle pelo estado de um projeto de desenvolvimento nacional.

A outra questão relevante diz respeito à dependência externa, particularmente a dependência financeira que caracterizou o período e provocou a transferência de um enorme montante de capital, fragilizando a capacidade de investimento do estado brasileiro. Outro aspecto desta dependência que foi denotado foi o tecnológico, especialmente com o avanço da microeletrônica que provocou mudanças significativas nos métodos de produção industrial.

Outra posição no debate sobre a crise e o intervencionismo nos anos 80, que queremos destacar é a posição liberal. Diga-se de passagem que a discussão entre intervencionistas e liberais no Brasil não é nova. Para não fazer uma retrospectiva histórica muito longa, voltemos somente ao período de 1930, no qual houve um avanço decisivo no processo de industrialização. Neste período

desenvolveu-se o debate entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen¹⁹, com o primeiro defendendo arduamente a doutrina liberal, enquanto o segundo aplicava-se em defender o protecionismo e o incentivo à industrialização.

Gudin mantinha a convicção de que o respeito à lei das vantagens comparativas, com cada país se especializando nos produtos para os quais tinha maiores potencialidades, era benéfico ao país. Por outro lado, a preocupação de Simonsen o levava a defender o direcionamento da atividade econômica de tal forma que se provocasse o aprofundamento do processo de industrialização.

Como se sabe venceu o debate a idéia do protecionismo. Os anos 1930, 1940, 1950 testemunharam a progressiva participação do estado na economia. Quer dizer, o caminho seguido pela industrialização no Brasil foi primordialmente marcado pelo protecionismo, intervenção direta e dirigismo estatal. Mesmo com a tomada do poder pelos militares em 1964 a participação continuou marcante, com o estado continuando a ser peça chave no processo de desenvolvimento brasileiro.

Nos anos 1980, com a crise do desenvolvimento, abriu-se a oportunidade de revitalização da análise liberal, que diga-se de passagem sempre esteve presente. O liberalismo encontrou eco para recolocar na ordem do dia a idéia das vantagens comparativas e de combater o intervencionismo. Esta volta ao argumento das vantagens comparativas ia de encontro a um dos pilares da crítica da CEPAL ao liberalismo clássico. Não se pode esquecer que o processo de industrialização na América Latina foi pensado em contraposição à teoria ricardiana das vantagens comparativas, especialmente no aspecto da especialização da produção. A indústria foi construída com protecionismo e participação direta do estado.

É importante entender que com o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, fortalece o argumento a favor das vantagens comparativas. Fazendo sobressair no início dos anos 80 a defesa do livre comércio, da desregulação e da retirada do estado do centro da atividade econômica. Tudo isto tomando como paradigma o liberalismo anglo-saxão. Alguns autores, como Gianetti da Fonseca²⁰ passaram até a afirmar que o processo de

¹⁹ - GUDIN, Eugênio e SIMONSEN, Roberto C.: A Controvérsia do Planejamento Na Economia Brasileira, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978.

²⁰ - FONSECA, Eduardo Gianetti da; LIBERALISMO x POBREZA; Inconfidentes; São Paulo; 1989.

desenvolvimento econômico brasileiro foi prejudicado pela intervenção estatal. O país teria obtido melhor resultado se tivesse respeitado os princípios liberais.

Uma proposta surgiu ainda na década de 1980, se bem que já no governo Sarney, a partir de debates em torno da questão de como superar a crise e retomar a trajetória histórica de crescimento econômico com desenvolvimento. Esta proposta foi publicada em livro, como uma proposta do empresariado paulista em 1990. O título já diz bastante: LIVRE PARA CRESCER²¹, proposta para um Brasil moderno. Coloca a liberdade de iniciativa como um pressuposto para o crescimento econômico, e ainda a oposição do moderno enquanto liberdade liberal e o arcaico protecionismo e intervencionismo de antes.

Considera-se a proposta da FIESP como representando uma proposta liberal. Não no sentido do ultraliberalismo, mas no sentido de um liberalismo que reconhece a importância do setor estatal na retomada de um processo de crescimento e desenvolvimento.

A proposta começa por diagnosticar a crise do modelo anterior, como o esgotamento do modelo de industrialização existente, que denomina como sendo o Modelo de Industrialização por Substituição de Importações. Este não correspondia mais às necessidades do país ou seja: mais competitividade e eficiência. Além disso crítica o gigantismo do setor público e o inadequado modo de financiamento do crescimento, principalmente nos anos 1970.

O gigantismo do setor público, com o estado exercendo a função empresarial levou, ao ver da FIESP, à ineficiência econômica. Muitas atividades seriam melhor conduzidas por empresários privados, com o próprio Estado tirando proveito da atividade empresarial através do aumento da arrecadação tributária.

Reconhece também que a crise sofreu profunda influência dos choques externos do petróleo em 1973 e 1979 e dos juros. Afirma que muitos dos projetos desenvolvidos no período do endividamento não tinham uma taxa de retorno que cobrisse o pagamento dos juros e amortizasse o empréstimo. O protecionismo, por seu lado foi exercido sem um limite de tempo o que tornou o modelo ineficiente dada à falta de competitividade e inovação tecnológica.

²¹ -FIESP - LIVRE PARA CRESCER, proposta para um Brasil Moderno, Cultura Editores Associados, São Paulo, 1990.

A FIESP propôs no livro a diminuição do tamanho do estado, a abertura da economia, a reestruturação do protecionismo que deveria ser temporário em alguns setores e investimento maciço na formação de capital humano.

Critica o fato do estado brasileiro ter protegido o capital e o trabalho qualificado, e deixado de lado o trabalho não qualificado. Caberia ao estado retomar a formação do trabalho não qualificado, educando as camadas de renda mais baixa para que ela possa tornar-se eficiente e produtiva. Funda esta ação na Teoria do capital humano. Teoria, segundo a qual, a melhoria na formação do indivíduo se reflete na produtividade e na renda desse indivíduo. Os pioneiros dessa Teoria foram Theodore Schultz e Gary Backer.

A Teoria do capital humano visa preparar o fator trabalho para o exercício eficiente de sua função em relação ao capital. Como tornar o trabalho mais produtivo de modo a aumentar a produtividade do capital. Para os defensores desta teoria, o caminho para a superação da pobreza é a educação para a eficiência.

No caso brasileiro esta ação por parte do estado seria um modo de mudar o caráter concentrador do crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil. Além do diagnóstico a proposta prevê um plano de desenvolvimento fundado no liberalismo que quebre o caráter arcaico do modelo em crise.

Um ponto importante seria o de abrir a economia ao mercado externo, rompendo a característica de ser uma das economias mais fechadas do mundo. A vantagem disso seria o aumento da competitividade e do progresso técnico. Mais uma vez a postura do estado deve ser repensada, com um programa de desregulamentação, com a redução do número de tarifas, a diminuição de alíquotas e o fim dos subsídios. No entanto, esta questão não é difícil de entender, a proposta é relativa a setores e parece não ser consenso de todos os empresários.

O estado, na visão da FIESP, não deve ser nem o estado mínimo dos ultraliberais, nem o estado forte do modelo que havia sido predominante no Brasil. Deve ser um estado, onde o setor público atua de forma seletiva e ágil. Um estado enxuto e eficiente do ponto de vista dos seus serviços. Deve incentivar a iniciativa privada e não produzir aqueles bens que o setor privado pode produzir.²²

²² - Confira FIESP - LIVRE PARA CRESCER.

A proposta da FIESP é liberal porque defende como ponto fundamental para a retomada do desenvolvimento, com a elevação do nível de emprego, o exercício da livre força do mercado. O estado, não é eliminado, continua coordenando políticas que ajudem à promoção do crescimento e da distribuição de renda. A política fundamental neste sentido é no campo da educação. Entendendo educação como formação do capital humano, com o intuito de romper o círculo da improdutividade e da pobreza. O Estado deveria formar o indivíduo para habilitá-lo a ser mais produtivo, tornando-se mais competente do ponto de vista econômico. Não é, fique logo claro, uma educação do ponto de vista puramente humanista. Na verdade está ligada à formação para o exercício de uma função no sistema capitalista.

Para que o estado exerça bem sua função, deve abandonar atividades típicas do setor privado. Deve haver uma nítida separação entre o setor público e o setor privado, pois o setor público no Brasil seria profundamente ineficiente, principalmente quando quer exercer funções do setor privado. Segundo a proposta em destaque, o setor público brasileiro deve voltar aos princípios básicos da Economia do Setor Público. Pois no Brasil, houve um abandono destes princípios e no seu lugar funcionou um intervencionismo irracional. Este impediu a competição, a criatividade e a capacidade de empreendimento.

Além destas propostas de caráter geral, o documento traz propostas mais pontuais como a independência do Banco Central, proibindo este de financiar direta ou indiretamente órgãos públicos. Independência da política monetária. Ainda a eliminação de verdadeiros "cartórios" privados como IBC, IAA, CETRIN/BB no sentido de não proteger a iniciativa privada ineficiente. A proteção só deveria existir em casos excepcionais.

Trabalha ainda a questão do déficit público, mostrando a necessidade de alongar o seu perfil e tentar o equilíbrio. Diagnostica ainda que o governo, com o déficit, realimentava o processo inflacionário.

O caráter liberal das propostas que dominaram o período também está presente na obra LIBERALISMO x POBREZA de Eduardo Gianetti da Fonseca.²⁴ Nesta obra Gianetti procura atacar o problema da pobreza com uma proposta

liberal. Busca fundamentar o seu trabalho nos filósofos radicais do século XIX. Bentham e John Stuart Mill, que conviveram de perto com o grave problema da pobreza. Já que os pensadores liberais deste século não desenvolvem explicitamente argumentos teóricos diante dos problemas dos países em desenvolvimento.

O pensamento liberal-utilitário serviu para Gianetti fundamentar o seu raciocínio em relação à pobreza. E a terapêutica também passa pela Teoria do capital humano, pela revitalização dos mecanismos de mercado, pela redefinição da intervenção estatal. O estado não deve ter um controle muito grande, como tinha o estado brasileiro, pois seria marcado pela incompetência, corrupção e mal uso dos recursos.

A crise do modelo de desenvolvimento no Brasil instigou o pensamento liberal a combater idéias arraigadas em um pensamento econômico intervencionista e em crise. Este pensamento defende a “reserva de mercado”, forte protecionismo, subsídios, estatismo, corrupção. Propõe o autor, uma mentalidade anti-paternalista, valorização da autonomia e iniciativa individual, economia competitiva e de mercado, para a retomada do desenvolvimento.

Argumenta que as idéias liberais nunca foram assimiladas de todo no Brasil por causa da formação cultural e histórica do país. Todos ficam sempre esperando um plano, uma solução. Para o autor, o estado apareceu sempre como o salvador para os graves problemas, provocando com isto a atrofia do espírito de competitividade. Isto prejudicou o amadurecimento da nação.

Gianetti encara a questão da superação da pobreza através do espírito reformador dos economistas utilitaristas do século XIX, afirmando que eles presenciaram o aumento sem precedentes da pobreza nas grandes cidades industriais inglesas. Como há semelhança com a situação brasileira o autor procura neste terreno um caminho de solução. Esta viria do incentivo ao capital humano e de um programa de limitação do crescimento demográfico. Cabe ao estado fazer isto. Ao estado cabe também o controle direto da educação da população e do controle de sua reprodução. Este controle seria melhor do que qualquer política protecionista.

²⁴ -, FONSECA, Eduardo Gianetti; op., cit.

A intervenção deveria se dar na formação do capital humano, pois o capital humano representaria o grau de capacitação dos indivíduos para o trabalho qualificativo, para a inovação científica e tecnológica, para a liberdade de iniciativa e a organização a nível empresarial privado e na vida pública. Esta proposta é semelhante à dos empresários paulistas. Vale ressaltar que o autor em tela participou da elaboração da proposta da FIESP.

A posição do autor não é totalmente contrária ao intervencionismo. O governo deve intervir segundo a "conveniência geral",²⁹ expressão de Stuart Mill que diz que "não é admissível que a proteção de pessoas e de suas propriedades seja a única finalidade do governo. Os fins do governo são tão amplos como os da União Social. Consistem em todo o bem e toda imunidade do mal, que podem ser conseguidos, direta ou indiretamente, com a existência do governo."³⁰

Este modelo de liberalismo tomado por Gianetti, abre bastante espaço para o trabalho governamental. O interesse de fundo é a preparação da sociedade para a liberdade. Só que a sociedade é vista como uma soma de indivíduos. Estes se realizam quando podem perseguir suas metas pessoais. Os indivíduos não devem se submeter a um suposto objetivo nacional abstrato, que sempre é usado para camuflar interesses. O livre-arbítrio e o interesse individual é melhor caminho para o progresso.

Na proposta de Gianetti o protecionismo é possível e até justificável, todavia com limites claros. No Brasil, com sua cultura protecionista e paternalista, o protecionismo foi exagerado levando à ineficiência econômica. O autor então propôs superar o protecionismo e o paternalismo.

Muitos setores foram protegidos de tal forma que se transformaram em demandantes viciados desta proteção, não alcançando a capacidade competitiva. O protecionismo só é justificado temporariamente, e em alguns setores.

Outra questão atacada por Gianetti foi o paternalismo. Herança portuguesa e católica, os brasileiros estariam esperando sempre pelo governo. A proposta liberal advoga um ataque firme a este aspecto de nossa cultura. A liberdade individual é um pressuposto básico para o desenvolvimento capitalista. Como diz o

²⁹ - MILL, John Stuart; Princípios de Economia Política, Coleção OS ECONOMISTAS, Nova Cultural, 1987.

próprio Stuart Mill: "Na medida em que o povo foi habituado a resolver seus próprios problemas com sua própria iniciativa, em vez de deixar a solução a cargo do governo os seus desejos se voltarão para a rejeição da tirania."³¹

O liberalismo retomou então um grande ímpeto com a crise do início dos anos 1980 de tal forma que ensejou a publicação de muitos livros e artigos. Uma característica peculiar é que as propostas brasileiras não voltavam a um liberalismo clássico. Todavia foram bastante críticas à forma de intervencionismo vigente no Modelo de Industrialização por Substituição de Importações, procurando demonstrar que cabia à iniciativa privada a produção direta dos bens e serviços.

5 - PERSPECTIVAS DO INTERVENCIONISMO NO BRASIL

Diante deste debate cabe uma reflexão sobre o intervencionismo, particularmente pelo avanço das idéias liberais que em sua formulação extremada forma uma concepção muito negativa da atividade estatal.

Pensamos que o Estado exerceu uma função de grande valor no Brasil, sendo promotor direto do progresso econômico, e que ainda tem um importante papel a cumprir. No caso brasileiro não cabe desmontar o setor público sem uma avaliação criteriosa. Não é necessário, nem recomendável, a desestruturação deste setor. Apontamos, junto com Bresser Pereira, por exemplo, a viabilidade da reestruturação de um Estado saneado, com poupança, capaz mesmo de exercer intervenção direta em setores específicos. Especialmente concentrar esforços nos setores mais dinâmicos capazes de provocar efeitos em cadeia no sistema econômico.

A nova estratégia, ou Modelo deve contar com a intervenção, pois uma proposta liberal extremada exacerbaria interesses privados, nem sempre em acordo com a prioridade na retomada do Desenvolvimento Econômico. No Brasil em particular, além da intervenção direta é necessário um trabalho forte do Estado na capacitação tecnológica, com isto salientamos a importância do papel da educação.

³⁰ - Ibidem, op.cit.

³¹ - Ibidem, p.

Então não aceitamos o ataque frontal ao Estado e às funções históricas que exerceu no Brasil, como se tivesse sido um erro. Esta falta de ponderação é inaceitável. Não podemos deixar de mencionar que a própria instituição FIESP esteve intimamente ligada ao Modelo estatizante que esgotou-se nos anos 80. Como se sabe a FIESP aprovou o intervencionismo industrialista nos anos 50⁴³, comprovando a eficácia da intervenção estatal. Podemos finalizar então dizendo que a questão é repensar as formas de intervencionismo, com critérios sérios e bem fundamentados e não apenas desmontar o aparelho estatal que se corroía diante da crise.

BCME - BIBLIOTECA

⁴³ Conferir o trabalho de COLISTETE, Renato Perim: op.cit.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de reconstruir o quadro do período com ênfase na crise do modo de financiamento externo e esgotamento do papel interventor estatal proporcionamos as condições para uma reflexão sobre o desenvolvimento econômico.

Os anos Geisel deram uma demonstração do poderio do estado ao intervir na economia. Esta intervenção realizada no II PND proporcionou uma mudança estrutural na economia brasileira com a substituição de importações nos setores de insumos básicos e bens de capital. A economia reagiria, de certa forma, já em 1984 por conta desta intervenção. Por outro lado, o modo de financiamento baseado no endividamento externo, com grande parte dos empréstimos feita a taxas de juros flutuantes, levou à necessidade de um montante de reembolso da dívida externa muito elevado.

Os choques do petróleo e dos juros externos aprofundaram a crise e obrigaram o Brasil a transferir recursos líquidos para o exterior. Do ponto de vista interno, o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações estava esgotado, com queda na taxa de retorno do capital produtivo, crise profunda do estado e estrangulamento no balanço de pagamentos.

A crise do estado é ponto básico para o conjunto de nossa argumentação, dado que o papel do estado diante do desenvolvimento econômico no Brasil foi fundamental. Esta crise não foi apenas de caráter normativo, porém esteve calcada no fato concreto do estado assumir seu papel histórico na economia brasileira. Apontamos a necessidade de uma recuperação da agilidade estatal do processo de retomada do desenvolvimento no país.

Cabe recuperar o estado de forma a eliminar as ineficiências e não leiloá-lo e enfraquecê-lo. A sua presença ainda é de grande importância na construção do futuro econômico do país. Criticamos portanto o liberalismo como

solução para a crise, pelo menos do ponto de vista ideológico. Acreditamos na reformulação do setor público de tal forma a construir um estado ágil e inteligente, capaz de incentivar os setores dinâmicos da economia.

Apesar disto não deixamos de reconhecer a importância dada pelo pensamento liberal ao argumento da eficiência, e crítica ao protecionismo e paternalismo tão difundidos no país.

Neste sentido acompanhamos Werneck¹ na difusão da idéia de recuperar a verdadeira identidade do estado na economia brasileira reservando a ele o papel de condutor de qualquer estratégia de desenvolvimento. O trabalho quer ir além e definir a primazia do público sobre o privado como princípio para uma possível reconstrução da idéia de desenvolvimento no Brasil. Esta primazia do Público não passa só pelo âmbito econômico.

No entanto a opção feita pressupõe o incentivo do mercado e o avanço da eficiência estatal, apontando para um horizonte de fundo keynesiano. O estado, através do setor público deve ter um papel preponderante enquanto única instância capaz de pensar o desenvolvimento de forma mais homogênea. Isto não deve ficar a cargo do setor privado.

Mas como já destacamos a relação entre o privado e o público é mais imbricada do que parece ser no pensamento liberal. O público é sempre dominado por grupos que conseguem negociar seus interesses com mais poder. Às vezes há uma contraposição a setores da iniciativa privada, pela burocracia estatal.

Pensamos que o país ainda necessita construir um novo projeto de desenvolvimento econômico que não existe desde a crise dos anos 1980. Este projeto deve sobrepor-se ao poderio gigantesco do discurso pela estabilização econômica, que não obstante é necessária diga-se de passagem. A questão básica é recriar uma utopia de desenvolvimento econômico e social para o Brasil.

¹ WERNECK, Luís Rogério Furquim; "Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público" in LOZARDO, Ernesto; Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural, Paz e Terra, 1982.

No capítulo quatro destacamos a decomposição do Modelo e, além disso, a importância que ganhou a ideologia liberal na década de 1980 como sendo o caminho para a construção de um projeto de desenvolvimento. As análises feitas alertam para o cuidado com tal ideologia no sentido de que deve-se pensar a intervenção do estado na economia de forma pragmática.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva; A Ordem do Progresso - cem anos de política econômica republicana - ed. Campus, 1990.
- ABREU, Marcelo de Paiva, BEVILÁQUA, Afonso S. e PINHO, Demosthenes M.; Import Substitution and Growth in Brazil, 1980S - 1970S, Texto para Disussão nº 366 PUC - RIO, dezembro, 1996.
- ALVES, Sílvio Rodrigues; "O Desafio do Déficit Público", in Lozardo, Ernesto, org, Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural, Paz e Terra, 1987.
- ASSIDON, Elsa; Les Theorie Économiques du Développement, La Découverte, Paris, 1992.
- BACHA, Edmar: Selected Issues in Post - 1964 Brasilien Economic Growth; in Models of Growth and Distribution for Brazil; Oxford University Press, 1980.
- BAER, Werner; A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil, ed. FGV, Rio de Janeiro, 1985.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira; Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira, Rio de Janeiro, PAZ E Terra, 1983.
- BATISTA, Jorge Chami; "A Estratégia de Ajustamento Externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento"; in revista de Economia Política, vol. 7, N° 2.
- BEKOLO-EBE, Bruno; Le Statut d'endettement extérieur dans l'économie sous - développée, Analyse Critique, Editions Présence Africaine, 1985.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo; Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo ideológico do Desenvolvimento, PNPE, IPEA, Rio de Janeiro, 1988.
- BIASOTTO JÚNIOR, Geraldo; Dívida Externa e Déficit Público, IPEA, Brasília, 1992.

- BONTEMPO, H. C. "Transferências Externas e Financiamento do Governo Federal e Autoridades Monetárias". Pesquisa e Planejamento Econômico, v.18, n. 1, abr./ 1988
- CANUTO, Otaviano; Os (Des)caminhos da Industrialização Tardia, Nobel, São Paulo, 1994.
- CARDOSO DE MELLO, João Manoel; O Capitalismo Tardio, Brasiliense, São Paulo, 1982.
- CARDOSO, Eliana A. e FISHLOW, Albert; A Macroeconomia da Dívida Externa, Brasiliense, São Paulo, 1988.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo; Dependência e Desenvolvimento na América Latina, ensaios de interpretação sociológica, 7ª edição Zahar editores, Rio de Janeiro, 1984.
- CARNEIRO, Dionísio Dias; " Crise e Esperança" : 1974-1980; in Abreu Marcelo de Paiva (org.): A Ordem do Progresso - cem anos de política econômica republicana - , Ed. Campus, 1990.
- CARNEIRO, Ricardo; "Crise, Ajustamento e Estagnação", in Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, nº 2, Agosto 1993.
- CASTRO, Antônio Barros de; Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira, 2 vol. 2ª ed, Rio de Janeiro, Forense, 1972.
- CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires; Economia Brasileira em Marcha Forçada, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
- CAVALCANTI, Carlos Brandão; Transferência de Recursos ao Exterior e Substituição de Dívida Externa para Dívida Interna, Dissertação de Mestrado, UNB, BNDES, Rio de Janeiro, 1988.
- COLISTETE, Renato Paim; "A Força das Idéias: A CEPAL e o industrialismo no Brasil no início dos anos 50", in Szmrecsányi, Tamás e Suzigan, Wilson; (org.), História Econômica do Brasil Contemporâneo, ed. Hucitec, São Paulo, 1997.
- CORREA DO LAGO, Luiz Aranha; " A Dívida Externa Brasileira e o Endividamento Global dos Países em desenvolvimento: experiência

- recente e perspectivas de reescalonamento, em Batista Júnior”, Paulo Nogueira (org.) Novos Ensaio sobre o Setor Externo da Economia Brasileira.
- CORREA DO LAGO, Luiz Aranha; “Retomada do Crescimento e as Distorções do Milagre”, in Abreu Marcelo de Paiva (org.): A Ordem do Progresso - cem anos de política econômica republicana - , Ed. Campus, 1990.
- CRUZ, Paulo Davidoff; Dívida Externa e Política Econômica - A experiência brasileira nos anos 70, Brasiliense, São Paulo, 1984.
- DAVIS, Tom E; “O Fim do Estado no Desenvolvimento Econômico: Aspectos Concertuais” in ZINI Jr, Álvaro A.; (org.) O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90, IPEA nº 137, Brasília 1993.
- DELFINO NETTO, Antônio; Discurso de Posse - Gazeta Mercantil 16.08.79.
- DO AMARAL FILHO, Jair; “CEPAL”, Fonte dos Paradigmas do Desenvolvimento da América Latina (Uma leitura pós cepalina e heterodoxa), CAEN, Texto para discussão.
- DO AMARAL FILHO, Jair; Tese de doutorado; Etat, Dettes et Politiques d’Ajustement: le cas du Bresil, Paris, Mars, 1989.
- DRAIBE, Sônia; Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil; 1930- 1960, Paz e Terra, Rio de Janeiro,1983.
- FIESP - Livre para Crescer, Proposta para um Brasil Moderno, Cultura Editores, Associados, São Paulo, 1990.
- FISHLOW, Albert; “ A Economia Política de Ajustamento Brasileiro aos Choques do Petróleo: Uma nota sobre o período 1974/84”, in PPE, Rio de Janeiro, dezembro 1980.
- FONSECA, Pedro César Dutra; “As Origens do Pensamento Cepalino e a influência de Keynes” in Anais do 2º encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política; São Paulo, 1987.

- FONSECA, Pedro César Dutra; Vargas: O Capitalismo em Construção, Brasiliense, São Paulo, 1989
- FONTENELE, Ana Maria; "Ainda o II PND. Capitalismo Organizado?" Texto para Discussão nº 109, CAEN 1992.
- FURTADO, Celso; Formação Econômica do Brasil, Companhia Editora Nacional
- FURTADO, Celso; A Fantasia Organizada, Paz e Terra, 1985.
- GOLDENSTEIN, Lídia; Da Heterodoxia ao FMI - A política econômica de 1979 a 1982. Dissertação de Mestrado, Campinas, 1985.
- GOLDESTEIN, Lídia. Repensando a Dependência, Paz e Terra, 1994.
- GOMES Gustavo Maia; "O Programa Brasileiro de Estabilização: 1980-1984" em Pesquisa e Planejamento Econômico, 15.
- GRUPO MISTO BNDE - CEPAL, Relatório de Janeiro 1957.
- GUDIN, Eugenio e SIMONSEN, Roberto C.; A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira, IPEA / INPES, Rio de Janeiro, 1978.
- IANNI, Otávio; Estado e Planejamento Econômico no Brasil, 5ª edição, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1991.
- KEYNES, John Maynard; A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro.
- LESSA, Carlos; A Estratégia de Desenvolvimento, 1984 -1976: Sonho e Fracasso. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, 1978.
- LESSA, Carlos; Quinze Anos de Política Econômica, Brasiliense, São Paulo, 1983.
- LUDBERG, Eduardo e CASTRO, Antônio Parkinson de; "Desequilíbrio do Setor Público e seu impacto sobre o orçamento monetário", in Lozardo, Ernesto; (org.): Déficit Público Brasileiro. Política econômica e ajuste estrutural, Paz e Terra, 1987.
- MANTEGA, Guido; A Economia Política Brasileira: Vozes, Petrópolis, 1984.

- MARQUES, Maria Silvia B; "A Estratégia de Ajustamento Interno 1983 a 1986", in *Novos Ensaio sobre o Setor Externo da Economia Brasileira*, IBRE - FGV, Rio de Janeiro, 1988.
- MERQUIOR, José Guilherme; *O Liberalismo Antigo e Moderno*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1991.
- MERQUIOR, José Guilherme; *O Argumento Liberal*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1983.
- MOTA, Tereza Lenice Nogueira Gama, *As dimensões do Estado no Liberalismo Econômico*, SENAI, Fortaleza, 1994.
- O'CONNOR, James; *A Crise do Estado Capitalista*; Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- OLIVEIRA Francisco de; *A Economia Brasileira, Crítica à Razão Dualista*, Ed Vozes, Rio de Janeiro, 1987.
- OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa de; Tese de Mestrado. *O Impacto da Transferência Financeira para o Exterior no Desequilíbrio Fiscal Brasileiro. Uma análise das políticas fiscais de 1980*, Fortaleza, CAEN, 1993.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e DALL' ACQUA, Fernando; "A Composição Financeira do Déficit Público", in *Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste estrutural*, Paz e Terra, São Paulo, 1987.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; *A Crise do Estado - Ensaio sobre a Economia Brasileira*, Nobel, São Paulo, 1993.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; *Desenvolvimento e Crise no Brasil (1930-1967)*, Zahar, Rio de Janeiro, 1968.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; *Economia Brasileira. Uma Introdução Crítica*, Brasiliense, São Paulo, 1982.
- PREBISH, Raul; "O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus principais problemas", in *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 3 nº 3, setembro, 1949.

- REZENDE, André Lara; "Estabilização e Reforma. 1964 - 1967", in Abreu Marcelo de Paiva (org.): A Ordem do Progresso - cem anos de política econômica republicana Ed. Campus, 1990.
- ROCCA, Carlos Antônio; "A Crise do Estado e a Retomada do Desenvolvimento", in Velloso João Paulo Reis (org.), Crise do Estado e Retomada do Desenvolvimento, José Olímpio, 1992
- RODRIGUES, Octávio; La Teoria del Subdesarrollo de la CEPAL, México, Siglo Veintiuno.
- SALAMA, Pierre; La Dolarization, Ed. La Decouvert, Paris, 1989.
- SANDRONI, Paulo; Dicionário de Economia, Abril Cultural, São Paulo, 1985.
- SIMONSEN, Mario Henrique e CYSNE, Rubens Penha; Macroeconomia, Ao Livro Técnico, 1989.
- SIMONSEN, Mário Henrique; 30 anos de Indexação, ed FGV, 1975
- SINGER, Paul. A Crise do "Milagre", Paz e Terra, 1985.
- SKIDMORE, Lídia; Da Hererodoxia ao FMI - A política econômica de 1979 a 1982. Dissertação de Mestrado, Campinas, 1985.
- SUZIGAN, Wilson; "Estado e Industrialização no Brasil". Revista de Economia Política, v.9, n.4, dezembro, 1988.
- TAVARES, Maria da Conceição; Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro, Ensaio sobre a economia brasileira, 11ª edição, Zahar; Rio de Janeiro, 1983.
- VINER, Jacob; Studies in the Theory of International Trade.
- WELLS, John; Euro - Dolares, Dívida Externa e o Milagre Brasileiro.
- WERNECK, Rogério Luis Furquim; Empresas Estatais e Política Macroeconômica;Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1987.
- WERNECK, Rogério Luis Furquim; Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público, in Lozardo, Ernesto; Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural, Paz e Terra, 1987.

WERNECK, Rogério L.F.; "Retomada do Crescimento e Esforço de Poupança: limitações e Possibilidades". Rio de Janeiro, PUC, Texto para discussão, nº 133.