

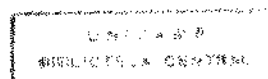
A ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL EM DEBATE

Nilton de Almeida Naretto 5/287

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Economia da UNICAMP

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro<sup>+</sup>

Campinas, 1994



A meus pais

José Hélio e Maria José

## AGRADECIMENTOS

Essa dissertação encerra uma fase de estudos que corresponde ao curso de mestrado em economia. Nesses anos tive a satisfação de poder contar com a amizade, inteligência e curiosidade intelectual dos meus companheiros de mestrado. Somente essa oportunidade já teria feito o curso valer a pena. Devo agradecê-los pelo estímulo que com certeza me motivou a superar os obstáculos e a solidão inerentes ao trabalho de elaborar a dissertação.

Desde 1982, tenho estado ao lado de Bernard, Cristian, Fernando, Alexandre e Hécio, o que para mim tem sido um constante aprendizado. Eles sempre estiveram presentes nessa década de trajetória acadêmica e profissional, que passou por USP, CEBRAP, UNICAMP e agora IESP, inclusive na opção por desenvolver meu mestrado na UNICAMP.

Nos dois anos em que morei em Campinas pude conhecer pessoas muito queridas. Somente a convivência cotidiana fraternal pode explicar como amizades tão recentes sejam tão fortes. Dentre estes velhos amigos, merecem agradecimento especial, pelo convívio harmonioso proporcionado, Mauricio, sempre um companheiro positivo, sereno e flexível, e Antonio José, grande figura. Com eles e com Bernardo, André, Robalinho, Pondé, Pablo, Valdir e Antonio Cláudio, compartilhei árduos estudos e ricas conversas fiadas. Marisa, Luiz Eduardo, Rubens, Carlos e Dario foram também grandes companheiros. Matheus e Davi participaram dessa turma, não de fato, mas de direito. O Guilherme e as meninas suportaram com paciência nossas acaloradas e intermináveis discussões.

Essa dissertação nasceu do interesse por aprofundar meus estudos sobre a economia brasileira, em particular de uma perspectiva centrada na economia política. Esse interesse foi fortemente aguçado no período em que pude amadurecer minhas idéias no contato com Plínio Sampaio Jr., Rui Affonso, Monica Baer, Antonio Kandir e Lúdia Goldenstein, primeiro no Grupo de Conjuntura do CEBRAP e em seguida nas próprias disciplinas do mestrado, entre 1986 e 1989. A escolha do tema e da abordagem ao mesmo são fruto dessa experiência.

A Ricardo Carneiro, meu orientador, sou muito grato. A ele coube a difícil missão de indicar os caminhos para transformar uma preocupação temática e uma exaustiva quantidade de leitura num trabalho objetivo, ordenado e fluente. Com conhecimento e rigor, ele esforçou-se para apontar lacunas e excessos. Alguns certamente permaneceram mas apenas porque não pude dar conta deles.

Partes ou versões iniciais da dissertação foram lidas por Bernardo Macedo, Marco Antonio Nakata, Ricardo Gottschalk e Daniela Prates, que contribuíram com comentários sobre diversos

aspectos. Otacília França, Sérgio e Tânia forneceram apoio inestimável na revisão e edição do trabalho. Pude contar também com o incentivo dos colegas de IESP.

Teve importância vital para mim o estímulo, a paciência e o carinho oferecidos por Mônica, Simone e Denise. À minha mãe, Maria José, e meu pai, José Hélio, agradeço por tudo.

Fevereiro de 1994.



## ÍNDICE

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE ABREVIATURAS

|                  |   |
|------------------|---|
| INTRODUÇÃO ..... | 1 |
|------------------|---|

## PARTE I

|                                                                    |   |
|--------------------------------------------------------------------|---|
| A ECONOMIA E A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRAS DE 1974 A 1979 ..... | 5 |
|--------------------------------------------------------------------|---|

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| 1. A Política Econômica do Governo Geisel .....                     | 6  |
| 1.1 Contexto e Condicionantes Iniciais da Economia Brasileira ..... | 6  |
| 1.2 A Estratégia Econômica .....                                    | 7  |
| 1.2.1 Diagnóstico .....                                             | 7  |
| 1.2.2 Proposta .....                                                | 10 |
| 1.3 Os Instrumentos e a Condução da Política Econômica .....        | 15 |
| 1.3.1 As Políticas Econômicas Estruturantes .....                   | 15 |
| 1.3.2 As Políticas Macroeconômicas .....                            | 19 |
| 1.3.3 A Revisão das Políticas na Metade do Governo .....            | 23 |
| 1.4 O Balanço de Final de Governo .....                             | 26 |

## PARTE II

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA E A ESTRATÉGIA ECONÔMICA:<br>A ANÁLISE DE TRÊS ABORDAGENS DISTINTAS ..... | 34 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 2. Uma Análise Neoliberal .....                   | 35 |
| 2.1 Aspectos Conceituais e Analíticos .....       | 35 |
| 2.2 Diagnóstico e Propostas Alternativas .....    | 40 |
| 2.3 Análise da Estratégia .....                   | 43 |
| 2.4 Análise da Implementação da Estratégia .....  | 45 |
| 2.5 Avaliação das Implicações da Estratégia ..... | 50 |
| 3. Uma Análise Estruturalista .....               | 54 |
| 3.1 Aspectos Conceituais e Analíticos .....       | 54 |
| 3.2 Diagnóstico e Propostas Alternativas .....    | 58 |
| 3.3 Análise da Estratégia .....                   | 60 |
| 3.4 Análise da Implementação da Estratégia .....  | 63 |
| 3.5 Avaliação das Implicações da Estratégia ..... | 66 |

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| 4. Uma Análise Pós-Estruturalista.....           | 70 |
| 4.1 Aspectos Conceituais e Analíticos.....       | 70 |
| 4.2 Diagnóstico e Propostas Alternativas.....    | 73 |
| 4.3 Análise da Estratégia.....                   | 80 |
| 4.4 Análise da Implementação da Estratégia.....  | 84 |
| 4.5 Avaliação das Implicações da Estratégia..... | 94 |

### PARTE III

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| A ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO PERÍODO EM DEBATE..... | 97 |
|--------------------------------------------------|----|

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. O Diagnóstico e a Proposta da Estratégia Econômica.....                                 | 98  |
| 5.1 O Diagnóstico da Estratégia Econômica.....                                             | 98  |
| 5.2 A Proposta Estratégica e o Ajuste Externo.....                                         | 103 |
| 5.3 A Proposta Estratégica e suas Motivações Políticas.....                                | 109 |
| 6. A Estratégia Econômica e as Mudanças Estruturais.....                                   | 113 |
| 6.1 As Mudanças na Estrutura Produtiva.....                                                | 113 |
| 6.1.1 A Expansão da Indústria de Bens Intermediários.....                                  | 114 |
| 6.1.2 A Expansão da Indústria de Bens de Capital.....                                      | 115 |
| 6.2 As Mudanças na Infra-Estrutura e na Matriz Energética.....                             | 118 |
| 6.3 As Mudanças Estruturais e o Ajustamento Externo.....                                   | 124 |
| 6.4 A Articulação e a Consistência do Programa de Investimentos Estruturantes.....         | 126 |
| 6.5 Uma Reavaliação do Significado das Mudanças Estruturais.....                           | 131 |
| 7. Financiamento da Economia e Endividamento Externo e Interno.....                        | 143 |
| 7.1 Financiamento Externo e Desequilíbrios no Balanço de Pagamentos.....                   | 143 |
| 7.2 Financiamento Interno e Especulação Financeira.....                                    | 154 |
| 7.3 Inflação.....                                                                          | 158 |
| 7.4 Uma Reavaliação do Financiamento da Economia e do Endividamento Externo e Interno..... | 160 |

|                 |     |
|-----------------|-----|
| CONCLUSÕES..... | 165 |
|-----------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA..... | 178 |
|-------------------|-----|

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 - Produto Interno Bruto e Per Capita e Investimento/Formação Bruta de Capital Fixo -1970-1985..... | 29  |
| Tabela 2 - Investimento/Formação Bruta de Capital Fixo - Setor Público Federal - 1973-1985 .....            | 29  |
| Tabela 3 - Setor Público - Conta Corrente do Governo nas Contas Nacionais - 1970-1985.....                  | 30  |
| Tabela 4 - Preços, Salários, Moeda e Câmbio - 1971-1985.....                                                | 30  |
| Tabela 5 - Indicadores de Comércio Exterior - 1973-1985.....                                                | 31  |
| Tabela 6 - Indicadores de Taxa de Câmbio - 1970-1985 .....                                                  | 31  |
| Tabela 7 - Balanço de Pagamentos - 1970-1985.....                                                           | 32  |
| Tabela 8 - Indicadores de Endividamento Externo - 1970-1985 .....                                           | 33  |
| Tabela 9 - Produção Industrial - 1970-1985.....                                                             | 138 |
| Tabela 10 - Produção Interna de Insumos Básicos e Bens de Capital - 1970-1985 .....                         | 139 |
| Tabela 11 - Consumo de Energia Primária - 1970-1985.....                                                    | 140 |
| Tabela 12 - Comércio Exterior - 1970-1985.....                                                              | 141 |
| Tabela 13 - Impacto da Mudanças Estruturais sobre as Contas Externas - 1970-1985 .....                      | 142 |
| Tabela 14 - Dívida Externa de Médio e Longo Prazo - 1970-1985.....                                          | 163 |
| Tabela 15 - Haveres Financeiros - 1970-1985 .....                                                           | 164 |
| Tabela 16 - Financiamento Interno ao Setor Privado - 1970-1985 .....                                        | 164 |

## LISTA DE ABREVIATURAS

BASA - Banco da Amazônia  
BEFIEIX - Benefícios Fiscais às Exportações  
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNB - Banco do Nordeste do Brasil S.A.  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico  
CDI - Conselho de Desenvolvimento Industrial  
CEDES - Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CESP - Companhia Energética de São Paulo  
CIP - Conselho Interministerial de Preços  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CPA - Conselho de Política Aduaneira  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
COSIPA - Companhia Siderúrgica Paulista  
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional  
ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.  
EMBAMEC - Mecânica Brasileira S.A.  
EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo  
EUA - Estados Unidos da América  
FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
FIBASE - Insumos Básicos S.A.- Financiamento e Participações  
FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial  
FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia  
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos  
FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste  
FISET - Fundo de Incentivos Setoriais  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FMRI - Fundo de Modernização e Reorganização Industrial

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRASA - Investimentos Brasileiros S.A.  
ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna  
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras  
IPA-DI - Índice de Preços no Atacado - Disponibilidade Interna  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
LIBOR - London Interbank Offering Rate  
LTN - Letras do Tesouro Nacional  
OCDE - Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento  
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A.  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integração Social  
II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento  
POLAMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia  
POLOCENTRO - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados  
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste  
PROCAP - Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional  
RFFSA - Rede Ferroviária Federal S.A.  
SEPLAN - Secretaria do Planejamento da Presidência da República  
SEST - Secretaria Especial de Controle das Estatais  
SIDERBRÁS - Siderurgia Brasileira S.A.  
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca  
TELEBRÁS - Telecomunicações Brasileiras S.A.  
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas  
USIMINAS - Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho busca contribuir para o exame da evolução da economia e da política econômica no Brasil no período 1974/1979, que corresponde ao governo Ernesto Geisel. Naqueles anos, a economia foi marcada pela continuidade do crescimento da produção e do emprego, com diversificação da estrutura produtiva, em meio a uma conjuntura internacional adversa e marcada por transformações. Em simultâneo à continuidade do crescimento - ainda que num ritmo menor do que o de anos anteriores - ocorreu a aceleração do processo inflacionário, a crescente desestruturação financeira do setor público e o aumento do endividamento externo. Ademais, do ponto de vista social, não houve nem alteração na distribuição de renda nem expressiva redução das carências da população mais pobre. O exame do período é indispensável ao entendimento dos contornos iniciais da crise econômica brasileira dos anos oitenta e noventa, sobretudo os aspectos relativos ao potencial da estrutura industrial montada, ao colapso financeiro do setor público e à deterioração do padrão monetário.

A intenção do trabalho é: (a) destacar a estratégia econômica lançada pelo governo Geisel para buscar entender os caminhos tomados pela economia no período 1974-1979; (b) recuperar diversas análises sobre o período, identificando e resenhando sua substância e suas ênfases; (c) apresentar o desempenho da economia naqueles anos e os principais pontos do debate a respeito das diretrizes de política econômica e de seus resultados.

Na primeira parte examina-se a política econômica e seus condicionantes. O trabalho identifica objetivos de política econômica e instrumentos para sua implementação. De acordo com Lessa (1976):29, os objetivos definem a estratégia de governo e os instrumentos são os mecanismos para mobilizar ações diretas e induzir e/ou compelir ações das demais forças sociais, conforme os objetivos e sub-objetivos escolhidos. O exame sublinha a estratégia econômica.

No primeiro capítulo resume-se o diagnóstico e a proposta de estratégia econômica bem como as medidas destinadas a implementá-la. As diretrizes básicas, divulgadas ao longo do primeiro semestre de 1974, tiveram seu contorno definitivo expresso no II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado ao final daquele ano. O plano propunha uma estratégia desenvolvimentista como caminho para manter o crescimento e transformar o País numa economia industrial moderna, mesmo num contexto externo adverso. As diretrizes estão contidas ainda nos documentos e pronunciamentos oficiais do presidente Ernesto Geisel e dos ministros da área econômica. João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento-SEPLAN, e Mario Henrique Simonsen, da Fazenda, principais formuladores da estratégia.

Os capítulos incluídos na segunda parte apresentam diversos entendimentos e proposições a respeito do desempenho da economia no período e dos determinantes, implicações e alternativas possíveis de política econômica. O resgate dessas posições divergentes explicita a polêmica quanto às políticas de crescimento, estabilização e rendas adotadas.

A questão da identificação de linhas de pensamento econômico no Brasil mereceu a atenção de diversos estudos apresentados na década de oitenta. Os trabalhos de Bielschowsky (1988) e de Mantega (1984) discorrem sobre a evolução do pensamento econômico nas décadas de trinta a sessenta e constataam que os ideais desenvolvimentista e liberal foram os referenciais que fundamentaram o debate daquele período, em particular quanto ao significado e validade da política desenvolvimentista industrializante então adotada. As contribuições de Schwartz (1989) e Bielschowsky & Silveira (1986), por sua vez, tratam de identificar correntes de interpretação presentes no debate dos anos oitenta mediante a contraposição entre ortodoxia e heterodoxia, expediente amplamente utilizado para agrupar propostas e distinguir economistas, sobretudo quanto à posição face aos planos de estabilização do período.

O conjunto dos estudos demonstra que na evolução do pensamento e da análise econômica brasileira sempre houve as contraposições liberalismo *versus* desenvolvimentismo, e ortodoxia *versus* heterodoxia. O presente trabalho analisa o debate do período 1974/1979 também balizado nesses referenciais. Na verdade, tenta captar a continuidade do debate desenvolvido no período 1945/1964 bem como esboçar uma ponte para a retomada do mesmo observada nos anos noventa.

Nesta parte do trabalho, realiza-se um breve esforço, no primeiro item de cada capítulo, no sentido de explicitar as perspectivas histórico-analíticas que inspiram e sustentam a análise econômica concreta. Admite-se que a teoria econômica fornece os conceitos fundamentais através dos quais se busca compreender o funcionamento do sistema econômico, e suas possibilidades de transformação. Dobb (1973) sustenta que essas hipóteses e postulados expressam uma visão particular a respeito do objeto de estudo e incorporam valores sociais que definem seu caráter ideológico. Assim, o ato de captar a realidade, a visão, seria anterior à análise propriamente dita. O autor afirma também que a base analítica seria reflexo de uma situação histórica determinada, visto que novas questões demandariam proposições adicionais para explicá-las. Referenciada num determinado marco conceitual e histórico, a análise de uma dada realidade econômica e dos caminhos traçados pela política econômica apontaria diagnósticos e propostas próprios e diversos, quando não conflitantes, quanto ao funcionamento e limites produtivos da economia, e aos mecanismos de formação de preços e de regulação do Estado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lessa (1976):100; Mantega (1984) e Bielschowsky & Silveira (1986):77.

Três abordagens econômicas e correspondentes perspectivas analíticas são identificadas e constituem objeto de exame: a **neoliberal**, a **estruturalista** e a **pós-estruturalista**. A abordagem neoliberal, associada ao pensamento ortodoxo, constitui referencial mundial de teoria e análise econômica. A estruturalista e a pós-estruturalista assumem o referencial desenvolvimentista heterodoxo e são incluídas por sua relevância no exame do período. O entendimento de cada uma delas sobre a problemática da economia brasileira no período abrange seus diagnósticos e propostas alternativas, suas análises da proposta estratégica do governo Geisel e de sua execução, e o exame de suas implicações. As propostas alternativas não necessariamente foram formuladas à época da definição da estratégia. Mas, mesmo quando beneficiadas por uma visão retrospectiva, permitem esclarecer as posições que teriam defendido no momento de definição do plano<sup>2</sup>.

Na perspectiva neoliberal, apresentada no capítulo dois, a política econômica de 1974-1979 teria sido equivocada: significou a escolha do mero adiamento da solução do grave problema de ajustar o país à radical alteração da conjuntura internacional. A opção passiva e omissa quanto ao ajuste externo teria implicado adotar mais adiante um programa de ajustamento bem mais profundo e também teria levado a um enorme desajuste do setor público, por ser bastante intervencionista, e ao recrudescimento do processo inflacionário.

A análise desenvolvida por economistas de perspectiva pós-estruturalista também critica o plano adotado<sup>3</sup>. Nessa visão, resumida no capítulo quatro, enfatizam-se conflitos e inconsistências inerentes ao II PND: no plano estrutural, a inadequação e a contradição face ao padrão de financiamento e à dinâmica econômica anterior; no plano institucional, seu uso como instrumento político e o modo autoritário como executado. A tentativa voluntarista de executar a estratégia, de reduzida chance de êxito, fatalmente conduziria à sua inviabilização. As distorções não tardariam a manifestar-se no endividamento externo, na deterioração financeira do setor público e na desarticulação de alguns setores industriais.

A análise estruturalista de Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, contudo, buscou dar relevo às alterações estruturais promovidas no bojo do II PND e destacou os resultados que sustentariam a defesa da oportunidade, da racionalidade e do êxito da estratégia, apesar da inflação e do endividamento externo. Esta análise alternativa lançada em meados dos anos oitenta, tratada no capítulo três, de certo modo propiciou a retomada do debate, dominado, no início daquela

<sup>2</sup> Em toda a dissertação, as datas dos trabalhos referem-se, quando existe a informação, ao ano da primeira publicação ou ao ano no qual foram escritos, para que a cronologia das análises fique mais explícita.

<sup>3</sup> A tentativa de dar um nome para esta abordagem é tarefa ingrata. Ela tem sido genericamente associada a "professores da UNICAMP". Também já foi denominada "heterodoxa radical" por Bielschowsky & Silveira (1984) e "pós-moderna" por Paulani, Bier e Messemberg (1987). Considero mais apropriado o termo pós-estruturalista, a luz do prefácio de Belluzzo ao trabalho de Cardoso de Mello (1975):10.



década, pelas críticas neoliberais e pós-estruturalistas à estratégia de crescimento e reestruturação sem um adequado contexto externo e interno.

Na terceira parte expõe-se o debate relativo ao período. Ainda que a apresentação das três abordagens na segunda parte do trabalho por si mesma demonstre a diversidade de pontos de vista, faz-se nesses capítulos o confronto entre os argumentos de cada análise, com base nos dados que a reafirmam e qualificam, sobretudo aqueles lançados pelos próprios executores e por trabalhos mais recentes (inclusive de autores não abordados na segunda parte). Tenta-se entender melhor o que representou a estratégia econômica do período 1974-1979. A estratégia é revista à luz do debate e da evolução dos acontecimentos ao longo da década de oitenta.

No capítulo cinco, apresenta-se o debate sobre o diagnóstico e a proposta estratégica adotados em 1974, com análises retrospectivas sobre seus acertos, suas motivações e sua validade. No capítulo seis discorre-se sobre a mudança estrutural ocorrida, na indústria e na matriz energética, sua correspondência em relação às metas propostas e seu significado para o ajuste externo e o desenvolvimento da economia brasileira. No último capítulo, examinam-se as avaliações sobre a execução e consequências da estratégia em termos do financiamento da economia e de seus reflexos sobre o endividamento externo e interno, as contas do setor público e o processo inflacionário. Faz-se uma avaliação das implicações e resultados da estratégia econômica, sobretudo em termos da herança de estrutura e dinâmica econômicas e articulação com o exterior legada para o futuro.

É preciso, de início, deixar claro o limite das ambições do trabalho. Objetiva-se construir uma resenha introdutória das análises e do debate sobre o período que permita ao leitor interessado maior clareza a respeito da diversidade de interpretações. Em primeiro lugar, cabe notar que salienta-se a estratégia na apresentação da política econômica, o que tem como contraface um menor nível de detalhe quanto aos instrumentos de política econômica utilizados. Ademais, é esparso o tratamento dado às políticas setoriais, em particular às políticas social e agrícola. No entanto, tais questões podem ser encaradas como oportunidades para aprofundar o estudo, inclusive através da consulta às referências bibliográficas contidas no trabalho. Em segundo lugar, convém lembrar que é inevitável algum grau de simplificação quando se classificam autores segundo correntes de pensamento. Em terceiro lugar, a escolha de trabalhos representativos de algumas abordagens tem como contrapartida óbvia a omissão de uma série de outros trabalhos. Mas a intenção não é realizar a reconstituição integral do debate e nem exaurir a pluralidade de análises. Não se cogitou aqui de sistematizar todo o material e os autores que abordam o período. Pretende-se sim explicitar essa pluralidade.

## PARTE I

### A ECONOMIA E A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRAS DE 1974 A 1979

"A economia, quando se fecha sobre ela mesma, se pretende ascética, circunscrita ao convencionalmente formalizável, empobrece necessariamente o seu campo de ação. Devemos os avanços reais da ciência econômica a homens que refletiram sobre as sociedades em que estavam inseridos, de ângulos diversos e sem prejuízos metodológicos. Isto é certo de Adam Smith a Keynes" Celso Furtado.

## CAPÍTULO I

### A ESTRATÉGIA E A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL

#### *1.1 Contexto e Condicionantes Iniciais da Economia Brasileira*

A economia brasileira no início de 1974 estava submetida à repercussão de condicionantes externos - a mudança na conjuntura mundial - e internos - o intenso crescimento verificado desde 1967. A política econômica a ser definida para os anos seguintes pelo novo governo militar teria que considerar esses aspectos e mediá-los pelos objetivos políticos do governo.

A conjuntura mundial dos anos sessenta reuniu altas taxas de crescimento da produção e do comércio exterior, preços relativamente estáveis nos países avançados, e aumento na liquidez financeira e nos preços de produtos primários exportados pelos países em desenvolvimento. No início da década de 1970, o ritmo de expansão da economia mundial permanecia aquecido, e novos mecanismos financeiros permitiam ampliar o crédito e a demanda. Mas problemas na administração das contas externas dos países avançados (sobretudo o déficit americano no balanço de pagamentos) revelavam a dificuldade em estabilizar as relações econômicas internacionais. Os movimentos especulativos e as pressões de preços decorrentes ameaçavam a continuidade daquele ambiente favorável<sup>1</sup>.

A economia brasileira mostrou expressivo crescimento no período 1968-1973 - taxa média de 11,4% a.a. - e declínio da inflação a níveis relativamente baixos. Este desempenho extremamente positivo fez daqueles anos os chamados "anos do milagre econômico". Note-se que o resultado foi favorecido pelas condições internacionais mencionadas, que impulsionaram as exportações e o financiamento externo, e pelo baixo nível de atividades e capacidade ociosa existentes no início do "milagre", resultantes do drástico programa de estabilização executado no governo Castello Branco (1964-1966) (ver Tabelas 1 e 4).

A reforma financeira e fiscal do governo Castello Branco alterou estrutura de financiamento do País, que era precária e inadequada para sustentar o avanço da economia. A reforma fiscal ampliou a carga tributária e recuperou os preços dos serviços de utilidade pública. A reforma financeira definiu nova institucionalidade e regulação para o sistema financeiro nacional, ensejando um setor mais especializado, internacionalizado e concentrado. Criaram-se diversos mecanismos para ampliar o crédito: instituiu-se a correção monetária, que permitiu colocar títulos públicos no mercado para prover o

---

<sup>1</sup> Coutinho & Belluzzo (1977):9-15 e Carneiro, D.D. (1990):295.

financiamento não-inflacionário do setor público; lançaram-se instrumentos de financiamento ao consumidor e à habitação; e facilitou-se o acesso ao crédito externo, o que multiplicou sua oferta às empresas públicas e privadas. Os canais institucionais de articulação com o sistema financeiro internacional foram definidos pela Lei 4.131 de 03-09-62 - regulamentada pela Lei 4.390, de 29/08/64 -, um mecanismo de acesso direto das empresas aos empréstimos externos, e pela Resolução 63, de 21/08/67, que permitia aos bancos captar fundos externos para posterior repasse às empresas<sup>2</sup>.

O choque do petróleo - a abrupta quadruplicação do preço do produto no mercado mundial ao final de 1973 - marcou uma inflexão brutal na conjuntura mundial (ver Tabela 5). Os países avançados reviram suas políticas econômicas e adotaram medidas de austeridade. Iniciou-se, a partir daí, uma fase de crescimento econômico reduzido e instável, com maiores taxas de inflação. Os países da OCDE, que haviam crescido a um ritmo 6% a.a. nos anos anteriores, entraram em relativa estagnação. Esse menor dinamismo, pode-se dizer em análise retrospectiva, expressou também a exaustão dos arranjos produtivos e tecnológicos do pós-guerra, que lentamente se delineava naquele momento<sup>3</sup>.

A economia brasileira operava, ao final de 1973, à plena utilização da capacidade produtiva em vários setores. O enorme aumento no gasto com importação de petróleo e insumos básicos e o menor dinamismo no comércio exterior constituíam obstáculo à manutenção do equilíbrio em conta corrente do balanço de pagamentos e à continuidade do crescimento. A demanda interna aquecida, por sua vez, provocava escassez de matéria-prima e, em conjunto com a alta dos preços de bens importados, pressionava os preços internos após anos de queda de taxas de inflação. Submetido a estes desafios, o governo autoritário considerava fundamental preservar o crescimento e a estabilidade econômica, com vistas a melhor operar seu projeto político.

## 1.2 A Estratégia Econômica

### 1.2.1 Diagnóstico

A estratégia que norteou a política econômica do governo Geisel teve seus contornos finais expressos no II PND, enviado ao Congresso Nacional em 10/09/1974 e aprovado em 06/12/1974 (Lei 6.151). O plano priorizava a continuidade do desenvolvimento com vistas a construir uma economia

<sup>2</sup> A Instrução 289, outro mecanismo de acesso ao financiamento externo, vigorou de 1965 até 1973. Zini (1982):57-69 e Schwartzman (1990):132-137 resumem os mecanismos de financiamento que sustentaram a expansão econômica até 1964. Sobre o padrão de financiamento adotado após 1964 consulte-se Tavares & Belluzzo (1978):127; Zini (1982):76-94; Baer (1986):13-19 e Schwartzman (1990):137-145.

industrial moderna, mesmo no contexto externo adverso. Destacava a experiência de desenvolvimento e as conquistas econômicas e sociais alcançadas pela Nação nos anos precedentes (de governo militar). A instalação do maior parque industrial do mundo subdesenvolvido e o aumento da infra-estrutura de serviços públicos garantiam ao País enorme potencial de crescimento e dinamismo econômico e a condição de potência emergente. Mas ainda existiam setores produtores de insumos e equipamentos pouco desenvolvidos e tecnologicamente defasados<sup>4</sup>.

Admitia-se que o desenvolvimento anterior proporcionara ganhos para todas as classes de renda e grande mobilidade social, mas que, apesar dessa melhora, persistiam precárias condições de vida e carência de serviços públicos nos grandes centros urbanos e regiões mais pobres do País. Os contrastes sociais e regionais eram característica histórica, típica de país pobre, não decorrentes das políticas adotadas no período prévio. Mas preocupavam o governo e não deveriam ser perpetuadas e transferidas para gerações futuras. O Brasil encontrava-se, assim, no limiar do desenvolvimento, que seria alcançado com a conquista da posição de potência e o desenvolvimento social.

Para o governo, a brusca mudança na conjuntura internacional trazia inquietação. A crise do petróleo abalava a matriz energética da sociedade industrial. E reforçava o cenário de crise monetária, tensões inflacionárias, problemas de balanço de pagamentos e tendências protecionistas em países ricos e dificuldades nas negociações multilaterais de comércio. Mas supunha-se o Brasil como um "porto seguro e acolhedor na incerteza da hora presente" Geisel (1974b):125.

A economia brasileira teria força para superar o impacto da adversidade externa pois<sup>5</sup>:

(1) a crise do petróleo não seria agravada por novas ações dos países exportadores de petróleo pois isso seria contra seus interesses de longo prazo, por abalar a economia dos demais países e o sistema financeiro internacional, prejudicando assim suas relações financeiras e comerciais. Também seria contra seus interesses encarecer o petróleo a ponto de levar as nações industrializadas à busca a qualquer preço de sua substituição no consumo;

(2) o choque externo afetaria o Brasil em grau médio pois este se encontraria numa posição intermediária, entre os países que quase não dependiam de importações, como os EUA, e os que dependiam fortemente do petróleo importado, como o Japão e diversos países europeus;

(3) o Brasil poderia reagir mediante o aprofundamento das suas relações externas por: (a) aumento e diversificação de exportações; (b) redução da dependência de importações de petróleo, equipamentos e matérias-primas; (c) entrada de capitais externos, atraídos pela estabilidade e

---

<sup>3</sup> Fajnzylber (1983):83-93.

<sup>4</sup> SEPLAN (1974):7/15/61; Velloso (1977):111-113/185-195 e Lessa (1978):41-45.

<sup>5</sup> A análise da conjuntura externa encontra-se em SEPLAN (1974):17-19.

oportunidades de negócio existentes no País.

Mas a piora na conjuntura mundial encontrava o País no exato momento em que crescia a dependência externa devido à desproporção entre a capacidade produtiva da ponta da cadeia produtiva (bens de consumo) e da base (bens intermediários e de capital). Explicaria Simonsen (1978b):15/16: "por dolorosa coincidência, a crise do petróleo eclodiu justamente numa fase em que o Brasil havia experimentado um processo de desenvolvimento fortemente acelerado, mas que havia agravado a sua dependência em relação ao exterior, no verdadeiro sentido em que ela deve ser aferida: o da demanda de produtos essenciais de importação. Num modelo capitalista de desenvolvimento, é natural que as primeiras indústrias a crescer sejam as de tecnologia mais simples e de menores exigências de capital. Nessas condições, até 1973 nossa indústria cresceu vertiginosamente nos setores de ponta, e muito lentamente nos de base ... Nesse período cresce a dependência externa ... A complicada equação que teve de ser enfrentada pelo atual governo foi a de viabilizar esse problema de balanço de pagamentos, no momento em que o nosso desenvolvimento industrial se encontrava no ápice da dependência externa, e em que, ao mesmo tempo, estourava a crise do petróleo. Diminuir a dependência externa exigiria, naturalmente, a modificação da estrutura industrial do País, com a contenção do crescimento da ponta e a expansão do crescimento da base".

Para o governo, a adversidade externa não impedia o processo de desenvolvimento. Ao contrário, tornava-o mais necessário. A crise internacional era um problema e também uma oportunidade histórica a se aproveitar. O estrangulamento externo trazia a necessidade do ajuste, tarefa dificultada pela própria crise, mas motivava a centar forças e avançar no desenvolvimento. Diria Velloso (1977):117/118: "*pela experiência histórica, foi exatamente em duas épocas de aguda crise de balanço de pagamentos, e conjuntura mundial conturbada, que o País realizou dois significativos surtos de industrialização: a época da depressão dos anos trinta e o imediato pós-guerra*"<sup>6</sup>.

A estratégia de desenvolvimento deveria tentar reduzir a dependência externa. **Mudança da estrutura industrial e redução da dependência seriam faces da mesma moeda, objetivo a ser alcançado por meio da substituição de importações de insumos básicos (inclusive petróleo) e bens de capital, e do esforço exportador: "a redução da dependência em relação a fatores externos vem ... da auto-suficiência em matérias-primas básicas, do aumento da produção de petróleo e da construção de um sólido setor de equipamentos básicos. Isso, ao lado da expansão e diversificação das exportações, para financiar com receita própria a maior parcela possível das importações essenciais ao desenvolvimento, sem recurso ao endividamento"** Velloso (1977):70.

Estes objetivos dariam nova dimensão para o processo de endividamento externo articulado em

---

<sup>6</sup> Lessa (1978):39.

1964-1966 com a reforma do sistema financeiro nacional. Na justificativa oficial, este consistia na atração de um fluxo regular de recursos externos para cobrir o hiato de poupança, isto é, para financiar o investimento necessário à manutenção do elevado ritmo de crescimento de um País menos desenvolvido (além de proporcionar a absorção de tecnologia e capacidade gerencial externas). Em função da mudança no cenário mundial e da perda nas relações de troca, o tipo de restrição ao crescimento alterava-se e passava a operar também uma restrição de balanço de pagamentos que exigia a entrada de recursos<sup>7</sup>.

Na perspectiva do governo, a afirmação nacional exigia preservar um relativo equilíbrio no sistema econômico entre a empresa estatal, a empresa estrangeira e a empresa privada nacional. Na estrutura empresarial do País, o predomínio das estatais nas áreas de energia, transportes, comunicações, química pesada e siderurgia de planos, e da empresa nacional nos setores financeiro, mercantil, agropecuário, de engenharia e construção civil, impediam que a liderança estrangeira na indústria de transformação afetasse a soberania nacional. Mesmo assim, considerava-se uma distorção estrutural a relativa estagnação da empresa nacional, face ao intenso crescimento da participação das empresas estatais e estrangeiras. O presidente Geisel defendia, então, o fortalecimento do setor privado nacional de modo a permitir que ocupasse lugar de destaque nessa estrutura empresarial<sup>8</sup>.

A priorização do desenvolvimento do País seria favorecida não só pelo dinamismo econômico, mas também pelo quadro harmônico de estabilidade social e política e de colaboração entre governo e iniciativa privada<sup>9</sup>. Afirmaria Geisel (1975):7-9: "os governos oriundos da Revolução de 1964, todos eles procuraram ser fiéis ao mesmo ideário político que se tem sintetizado no binômio do Desenvolvimento e da Segurança ... que busquei quantificar na fórmula hierarquizante mais atual, de 'um máximo de desenvolvimento possível, com um mínimo de segurança indispensável' ... meu governo, graças aos desvelados e ingentes esforços despendidos por meus antecessores no setor crítico da segurança interna, pode instaurar-se em ambiente mais tranqüilo de ordem, tanto aparente como real, e por isso as perspectivas de maior concentração de esforços na área construtiva do desenvolvimento vieram a materializar-se".

### 1.2.2 Proposta

A estratégia econômica, de orientação desenvolvimentista de "nacionalismo positivo", preconizou as diretrizes de continuidade do crescimento acelerado e de melhoria na distribuição regional e pessoal da renda, com a administração gradualista da inflação e das contas externas, garantida a estabilidade

<sup>7</sup> SEPLAN (1974):39.

<sup>8</sup> Geisel (1974a):49/50; SEPLAN (1974):42-43 e Velloso (1977):100-101.

<sup>9</sup> SEPLAN (1974):21.

política. A estratégia, em suas múltiplas articulações, deveria assegurar à Nação a transição final ao estágio superior do pleno desenvolvimento<sup>10</sup>.

O processo de desenvolvimento deveria responder também às novas condições imperantes na economia mundial e ao brutal desequilíbrio externo: "os grandes êxitos alcançados e o espírito de unidade dos Governos da Revolução, mantido a despeito do salutar rodízio de pessoas próprio do regime democrático, recomendam uma linha mestra de continuidade de idéias e planos para a ação governamental. Continuidade, todavia, não significa imobilismo. E, se temos forçosamente de nos adaptar àquelas circunstâncias externas, as quais representam sérios desafios, devemos não só aperfeiçoar os mecanismos institucionais de coordenação política de desenvolvimento e segurança, mas, por outro lado, atender a novos objetivos e a novas prioridades que decorram, naturalmente, do estágio de progresso mais elevado já alcançado pelo país" Geisel (1974a):36/37.

E o ministro Simonsen explicava a continuidade em relação aos governos anteriores: o "chamado milagre brasileiro resultou, de um lado, dos heróicos esforços reformistas e anti-inflacionários postos em prática no governo Castello Branco, e da extrema habilidade com que foram manipulados os instrumentos de política econômica durante os governos Costa e Silva e Médici ... A qualidade dos resultados obtidos recomendava naturalmente para o Governo Geisel uma linha-mestra de continuidade nas diretrizes da política econômica: a manutenção de altas taxas de crescimento do produto real, o combate gradual à inflação, a manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos, o fortalecimento da empresa privada nacional e a melhoria da distribuição de renda. Esses objetivos continuam norteando a estratégia econômica" Simonsen (1974b):33/34.

Essa opção estratégica de enfrentamento da crise era bem distinta da atitude austera e cautelosa da maioria dos países. Entretanto, o governo estava convicto de que a opção era a mais oportuna e pragmática. Ressaltava Simonsen (1975d):48: "o modelo de solução adotado pelas nações desenvolvidas, o de usar a recessão como remédio para a inflação e para os desequilíbrios do balanço de pagamentos, certamente inspira a repulsa nacional. O que serve a um país com 4 ou 5 mil dólares de renda anual per-capita e de população quase estabilizada não serve a uma nação com 800 dólares per-capita, e com vastos contingentes de mão-de-obra a empregar e a incorporar aos mercados".

A estratégia de desenvolvimento propunha manter o crescimento econômico e executar a mudança estrutural, com o objetivo de consolidar uma economia de mercado com forte conteúdo social, no pressuposto de um mínimo de normalidade na conjuntura mundial. Pretendia-se:

**(1) consolidar uma economia moderna, com o reforço à empresa nacional, mediante intenso**

<sup>10</sup> SEPLAN (1974):20/21/26; Velloso (1977):67-69/115-121 e Castro (1985):31-35.



**crescimento da indústria** (reorientado setorialmente para a expansão dos ramos intermediários e a implantação de setores baseados em modernas tecnologias) e dos setores de agricultura e de infra-estrutura articulados ao crescimento industrial;

(2) **ajustar a estrutura produtiva às mudanças na economia mundial e reduzir a vulnerabilidade externa**, de um lado, criando condições para superar os limites externos impostos à própria readaptação (a necessidade de financiar o balanço de pagamentos) e, de outro, direcionando a demanda de insumos e energia para a oferta interna disponível e a ser criada;

(3) **promover o desenvolvimento social e regional** de modo a obter o aumento de renda para todas as classes sociais e a eliminar focos de pobreza absoluta, não apenas para garantir um mínimo de bem-estar e justiça social, mas também para alargar o mercado interno de consumo de massa através do gasto em desenvolvimento social e do próprio processo de crescimento<sup>11</sup>.

A consolidação da economia industrial exigia preservar e redirecionar o crescimento: "está o Governo cômico da dificuldade de manter taxas de crescimento ... em face, principalmente, da plena capacidade alcançada no setor industrial, dos problemas relacionados à crise de energia e escassez de matérias-primas, e de seus efeitos sobre o Balanço de Pagamentos ... Sem embargo, preferiu-se a opção de preservação do crescimento acelerado, como política básica: para um País que ainda está construindo seu empresariado e sua estrutura industrial, um recuo pode significar violento traumatismo, para a organização empresarial e a viabilização nacional para o desenvolvimento ... É inegável que, a partir de agora, crescer a 10% a.a. com a mesma estrutura de produção e demanda da fase anterior seria difícil e pouco racional ... A readaptação da estrutura de oferta e demanda, então, se torna indicado realizar, no menor prazo consistente com a preservação do crescimento" SEPLAN (1974):21/25.

A política industrial de readaptação setorial e de busca de auto-suficiência na oferta interna definiu um núcleo prioritário de projetos nos setores de bens de capital e insumos básicos - siderurgia, metais não-ferrosos, minerais não-metálicos, papel e celulose, químicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, farmacêuticos, petroquímicos e petróleo. Seriam metas complementares da política: reforçar a empresa nacional privada; desenvolver tecnologia capaz de garantir poder de competição; expandir a exportação de manufaturados; e desconcentrar regionalmente a indústria. O impulso tecnológico seria buscado através do incentivo a processos de transferência, domínio e adaptação de tecnologia disponível em países avançados (com acompanhamento da remessa de lucros e dos contratos de assistência técnica e licenciamento de patentes) e do apoio a *joint-ventures* com empresas estrangeiras, desde que coerentes com as diretrizes do governo. Prevvia-se também o apoio estatal à pesquisa científica e à criação de tecnologia. Tal política deveria levar à "*configuração definitiva* (definitiva quanto ao estágio) *do perfil*

---

<sup>11</sup> Estes objetivos são expostos em SEPLAN (1974):8-31 e Lessa (1978):99-108.

*industrial*" SEPLAN (1974):29<sup>12</sup>.

Na busca de uma estrutura econômica privada nacional cabia definir o equilíbrio entre setor público e iniciativa privada e, dentro do setor privado, entre empresa nacional e estrangeira. O governo propunha fortalecer a empresa nacional - a perna fraca do tripé empresa estatal/privada nacional/estrangeira - para responder simultaneamente às questões da desnacionalização e da estatização: "não se pode basear a construção econômica da Nação em uma atitude de hostilidade à empresa governamental, ou à empresa estrangeira. A saída está em construir empresas privadas nacionais dinâmicas, sólidas, competitivas, capazes de desenvolver-se, e até mesmo, em certos setores, de realizar grandes projetos ou deles participar ativamente" Velloso (1977):70<sup>13</sup>.

A meta era dotar a empresa privada nacional de condições razoáveis de competição para torná-la apta a atuar nos setores dinâmicos, exigentes em termos de capital, tecnologia, capacidade gerencial e comercial. O acesso de empresas estrangeiras aos setores considerados estratégicos não seria vetado. Mas pretendia-se reforçar a ação estatal de estímulo à consolidação de corporações empresariais poderosas totalmente nacionais ou associadas ao capital estrangeiro: "a atitude geral, dentro do governo, não é apenas de aceitar que, nas áreas definidas pelo PND e em outras situações que se apresentem, o setor privado possa ocupar espaços vazios, mas de assumir a iniciativa de tentar viabilizar, na prática, tal participação" Velloso (1977):89<sup>14</sup>.

A participação da empresa estrangeira seria definida pelo governo de acordo com os objetivos estratégicos, através de negociações nas quais se tentaria alocar seu investimento segundo as conveniências do País e sem perda da independência econômica, o que seria facilitado pelo fato de que a economia brasileira já se tornara bastante atrativa ao capital externo. Expunha o II PND: "a presença mais operante, aqui e na economia mundial, das empresas multinacionais, torna ainda mais importante a necessidade de definir nitidamente como se deve situar a empresa estrangeira na estratégia nacional de desenvolvimento, e de dispor de instrumentos para implementar a orientação definida. O Brasil adota, no assunto, posição madura, pragmática e realista" SEPLAN (1974):45<sup>15</sup>.

As diretrizes estabelecidas para a empresa estrangeira seriam apenas indicativas. Tencionava-se estimular sua participação no esforço de buscar novos mercados de exportação, em produtos manufaturados e minerais, e no desenvolvimento tecnológico, via gastos de pesquisa & desenvolvimento, transferência de tecnologia e contratação de serviços de engenharia nacionais: "trata-se, não de baixar legislação restritiva mas de indicar como se deseja atue a empresa estrangeira no País,

<sup>12</sup> SEPLAN (1974):127-132 e Lessa (1978):255-260.

<sup>13</sup> SEPLAN (1974):42 e Velloso (1977):69-79.

<sup>14</sup> SEPLAN (1974):121 e (1976) apud Lessa (1978):210; Velloso (1977):86-90 e Lessa (1978):18-24.

<sup>15</sup> Ver Velloso (1977):100-105 e Lessa (1978):38/211 e declaração do ministro Severo Gomes em Lessa (1978):249.

através de estreita cooperação entre as autoridades econômicas e a iniciativa privada ... será importante induzir os investimentos estrangeiros a orientarem-se principalmente para setores em que possam assegurar aporte de tecnologia avançada" SEPLAN (1974):45.

O programa de redução da dependência de fontes externas de energia previa intensificar o investimento em pesquisa, prospecção e refino de petróleo para ampliar a oferta interna, reduzir o desperdício no seu consumo, e substituir o petróleo importado e seus derivados por outras fontes energéticas, com investimentos substanciais sobretudo em energia elétrica (na eletrificação rural e ferroviária) e álcool (adicionável à gasolina). Procurava-se aproveitar o enorme potencial hidroelétrico do País para ao mesmo tempo viabilizar indústrias intensivas em eletricidade e obter uma vantagem competitiva face a países abalados pela crise energética que não dispunham desta opção. Estes seriam objetivos estratégicos de longo prazo, não totalmente alcançáveis naquele período<sup>16</sup>.

O caráter gradualista do ajustamento externo implicava agravar o desequilíbrio em conta corrente no prazo inicial de *transição*. Pela lógica das autoridades econômicas, nesta fase, temporariamente tolerável, o déficit seria coberto com aumento do endividamento externo. O processo de endividamento já vinha aumentando e a perspectiva era de que continuasse a crescer em razão tanto dos déficits acumulados na transição quanto da rolagem das dívidas. Era fundamental assegurar um fluxo suficiente de recursos externos, pelo menos até a implantação dos projetos do II PND, quando estariam criadas as condições para superar o desajuste externo: "o problema principal que teremos de enfrentar é como contornar as nossas dificuldades de balanço de pagamentos no período de transição, de vez que não se pode conseguir a substituição de importações sem um recrudescimento temporário das importações" Simonsen (1975a):28<sup>17</sup>.

A duração desta fase de transição era estimada em dois ou três anos, pois a partir daí já seriam notados os impactos da substituição de importações e do esforço exportador: "se trata não apenas de encontrar a forma de financiar tais déficits, mas de rapidamente melhorar a posição do balanço em conta corrente, porque há limite para o endividamento externo e pelo fato de que tais dívidas têm de ser pagas, em geral, ao longo de duas décadas ... Os resultados das modificações podem levar, em certos casos, de dois a três anos para manifestar-se, mas todos os ajustamentos, de objetivos e de instrumentos, já foram feitos ou deverão sê-lo em breve" SEPLAN (1974):19.

A "política de administração do endividamento", segundo as autoridades, assentava-se em parâmetros de vulnerabilidade externa relativa dados por sua proporção face às reservas internacionais, à produção e às exportações. Simonsen (1976e):75 esclarecia: "a dívida do país não pode ser considerada grande ou pequena apenas pelo enunciado do seu valor absoluto. A análise do problema exige que se

<sup>16</sup> SEPLAN (1974):73-76; Lessa (1978):115 e Batista (1989):157-159.

levem em conta pelo três comparações: (a) a do montante da dívida líquida, isto é, da dívida bruta menos reservas, com as exportações; (b) a dos encargos anuais da dívida, isto é, amortizações mais juros, com as exportações; a percentagem resultante depende não apenas do montante da dívida bruta, mas da forma pela qual seus vencimentos estão escalonados no tempo; (c) a dos encargos da dívida, com o nível de reservas<sup>18</sup>.

Por fim, cabe mencionar a diretriz de desenvolvimento social e regional, de estímulo ao crescimento da renda, do gasto social e das oportunidades de emprego. A política ativa de aumento da renda nas classes sociais e regiões menos favorecidas eliminaria rendas familiares inferiores ao nível de "pobreza absoluta": "o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de 'esperar o bolo crescer'. Há necessidade de mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas 'enquanto o bolo cresce'. A verdade é que o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado ... Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que o crescimento acelerado exerce, no caso, papel vital, porque amplia as opções. Com expansão rápida, é possível dar mais renda e consumo a todos, e ao mesmo tempo investir mais, ou seja, dinamicamente o crescimento rápido é instrumento importante para compatibilizar os dois objetivos em jogo" SEPLAN (1974):61<sup>19</sup>.

### 1.3 Os Instrumentos e a Condução da Política Econômica

#### 1.3.1 As Políticas Econômicas Estruturantes

A proposta estratégica reafirmava a responsabilidade do Estado pelas funções intrinsecamente públicas (segurança e justiça) e pelo desenvolvimento social (educação, saúde, habitação e previdência), mas também por **conduzir ativamente o processo de desenvolvimento da estrutura produtiva**. A ação estatal incluiria a coordenação desse processo, o estímulo indicativo ao crescimento do setor privado e a atuação na expansão da infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e da atividade industrial (basicamente em caráter supletivo ou associado ao setor privado)<sup>20</sup>.

A condução da estratégia previa concentrar e unificar decisões, aspecto sublinhado pelo

<sup>17</sup> Simonsen (1975b):63 e Davidoff (1984):28-45.

<sup>18</sup> SEPLAN (1974):121; Simonsen (1976a):36-39 e (1978c):65-71; e Moura da Silva (1979):102/103.

<sup>19</sup> SEPLAN (1974):49-65 e Velloso (1977):185-187.

<sup>20</sup> SEPLAN (1974):40-42; Velloso (1977):72-76 e Lessa (1978):16.

presidente Geisel na primeira reunião ministerial: "Toda ação do Governo é hoje necessariamente integrada ... Não pode, nem deve haver compartimentações, pois estas, geralmente, são frustrantes e propiciadoras de erros, por vezes irreparáveis. Estou certo de contar com a adesão dos Senhores Ministros a este processo de trabalho. De outra parte, não lhes faltará, a qualquer tempo e em tudo que o requerer, a minha interferência coordenadora, exercida pessoalmente ou através de delegação. Em todos os casos, assumirei plena responsabilidade pela decisão final que, de direito, couber ao Presidente da República" Geisel (1974a):31/32.

Com vistas à política de desenvolvimento, criou-se uma institucionalidade para articular Ministérios e coordenar os processos decisórios dos investimentos públicos e privados. A centralização das decisões estratégicas ampliou as atribuições da SEPLAN e do Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE<sup>21</sup>. Estes órgãos passaram a coordenar as instâncias de gestão da política industrial: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE, Conselho de Desenvolvimento Industrial-CDI, Conselho Monetário Nacional-CMN, Conselho de Política Aduaneira-CPA e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Nesse sentido, ampliou-se também o processo iniciado em 1964 de controle federal sobre as esferas estadual e municipal, processo que as convertia em meras instâncias executivas das diretrizes do poder federal centralizado. As principais medidas foram de controle da aplicação de recursos do Fundo de Participação, da capacidade de endividamento e da autonomia estadual em relação ao ICM<sup>22</sup>.

A política de desenvolvimento da indústria e da infra-estrutura abarcou um esforço brutal de investimento num conjunto de projetos destinados a transformar a estrutura produtiva e a matriz energética do País. A presença do investimento estatal destacou-se na expansão da oferta interna de **infra-estrutura e insumos básicos** em: energia (ELETROBRÁS, PETROBRÁS e NUCLEBRÁS), comunicações (TELEBRÁS), transporte (PORTOBRÁS e RFFSA), siderurgia (SIDERBRÁS), metais não-ferrosos (Albrás e Alunorte), química (Cia Alcalis) e petroquímica (Petroquisa). A expansão visava ajustar a estrutura produtiva à realidade externa e também impulsionar a produção interna de máquinas e equipamentos. Buscou-se ainda implantar projetos industriais para exportação de aço, ferro, alumínio e celulose.

No setor de energia, em particular, os investimentos abarcariam as seguintes áreas: (a) **petróleo**: programas de refino e de prospecção e exploração da plataforma submarina, aproveitando-se a capacidade de investimento da PETROBRÁS gerada pelo aumento do preço do petróleo (introduziram-se ainda os contratos de risco); (b) **hidroeletricidade**: construção de várias hidroelétricas, com a meta de atender ao consumo previsto para aquele período e o seguinte, o qual seria ampliado pelos programas

<sup>21</sup> O CDE foi criado pela Lei 6.036, em 01/05/74.

de eletrificação e pela instalação de indústrias eletro-intensivas; (c) **álcool**: criado em 1975 o Programa Nacional do Alcool - Proálcool, voltado à produção de álcool anidro adicionável à gasolina; (d) **carvão**: para uso industrial; (e) **energia nuclear**: assinado acordo de cooperação entre Brasil e Alemanha e prevista construção de oito usinas até 1990<sup>23</sup>.

À meta de consolidar a indústria de base conjugou-se a de expandir a empresa nacional e fazê-la ocupar as lacunas da estrutura industrial. Assim, o investimento privado contou com uma vasta série de concessões fiscais e creditícias e de estímulos tarifários e financeiros, sem contar a articulação de associações entre grupos empresariais nacionais e capital externo de risco, por vezes com participação estatal. A política de pesados estímulos governamentais ao setor privado ampliou sua expectativa de lucratividade e era tida como a única forma de engajá-lo a participar, numa conjuntura adversa, da pretendida expansão dos setores pesados, de baixa rentabilidade e longo prazo de maturação. Dizia o ministro Velloso: "como obter que o empresário, principalmente nacional, se engajassem em grandes projetos de investimento em áreas pesadas, no meio de uma grande recessão mundial, e diante de evidentes dificuldades na economia interna? A solução foi orientar todo o sistema de incentivos do governo para esses setores, considerados da mais alta prioridade, jogar toda a constelação de instrumentos do BNDE nesse esforço ... é preciso dizer, claramente, que em nenhuma outra época, como o período do atual governo, recebeu a empresa privada nacional tanto apoio, por tão múltiplas formas" Velloso (1977):124/166<sup>24</sup>.

O governo reforçou as condições de financiamento e capitalização da empresa nacional de bens de capital para tentar neutralizar as vantagens financeiras e tecnológicas dos fornecedores estrangeiros, e lançou medidas para ampliar o índice de nacionalização dos investimentos. Assim, recomendou às estatais que priorizassem a oferta interna nas suas aquisições, desde o projeto básico de engenharia até sua execução final. Várias deliberações do CDE tentaram articular a política de compras das estatais à indústria nacional e estabelecer linhas de financiamento proporcionais ao índice de nacionalização. Ademais, aumentaram as margens de proteção aduaneira e fiscal: equiparou-se a tributação do IPI e ICM nas vendas internas e externas e eliminaram-se isenções aduaneiras para equipamentos<sup>25</sup>.

O BNDE, principal instituição oficial de fomento, seria agente mobilizador de capital de longo prazo para o setor privado nacional, com a tarefa de direcionar os fluxos financeiros segundo as prioridades do II PND. Como reforço às suas funções, o banco passou a dispor de maior ascendência sobre os bancos de desenvolvimento e instituições financeiras estaduais, e de capacidade financeira

<sup>22</sup> Decreto-Lei 74.157 de 06/06/74 e Resolução 345 do Banco Central. Ver SEPLAN (1974):116/117/134 e Lessa (1978):86.

<sup>23</sup> Lessa (1978):119/120 e Batista (1989):168.

<sup>24</sup> Velloso (1977):88; Lessa (1978):243 e Castro (1985):32.

<sup>25</sup> Deliberações do CDE de 20/05/74, 04/10/74 e 18/06/75 e Decretos-Lei 1.335 (08/07/74) e 1.428 (02/12/75). As diretrizes são listadas por Geisel (1975):59-63 e SEPLAN (1976) e as medidas por Lessa (1978):109-113 e Tadini (1986):51-55/68.

duplicada pela transferência da gestão dos fundos compulsórios de poupança do PIS e do PASEP - antes operados pela Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil<sup>26</sup>.

A ação estatal de apoio aos projetos de expansão da produção, reforço financeiro e desenvolvimento tecnológico do setor privado desenvolveu-se em torno do BNDE, mediante programas de financiamento (até 60% do investimento) e de capitalização. O financiamento abarcava empréstimos com prazo de carência de até 18 meses após a entrada em operação, prazo de amortização de até 15 anos (incluindo a carência), juros de 3% a 8% (dependendo do índice de nacionalização dos equipamentos) e correção monetária do principal refinanciada ou deduzível do Imposto de Renda no que excedesse a 20% a.a.. A capitalização envolvia compra de debêntures conversíveis em ações e aporte de capital em ações preferenciais - participação transitória e sem poder de decisão<sup>27</sup>.

A criação de subsidiárias especializadas administradas pelo BNDE visou estimular a expansão produtiva e o saneamento financeiro do setor privado. A Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME financiava a produção e comercialização de máquinas e equipamentos. O Fundo de Modernização e Reorganização Industrial - FMRI incentivava a reorganização administrativa, financeira, produtiva e de capital das empresas, e foi direcionado para os setores tradicionais de alimentos, têxteis, cimento e metalurgia<sup>28</sup>. Em 1974, foram criadas mais três sociedades: Financiamento de Insumos Básicos S/A - FIBASE, para viabilizar projetos na área de insumos básicos; Mecânica Brasileira S/A - EMBRAMEC, para apoiar o setor de bens de capital; e Investimentos Brasileiros S/A - IBRASA, para capitalizar empresas de médio porte. O setor privado respondeu a esses estímulos com a execução de uma quantidade de projetos de investimento. Velloso (1977) destaca 100 grandes projetos de empresas nacionais financiados pelo BNDE (dos quais 35 com valor acima de US\$ 75 milhões, portanto, superior ao ativo imobilizado da maioria das empresas brasileiras em 1973)<sup>29</sup>.

No apoio à capitalização ainda tentou-se aumentar a atratividade do mercado acionário. A reformulação institucional (Lei das Sociedades por Ações e Lei da Comissão de Valores Mobiliários) pretendeu fortalecer investidores institucionais, democratizar o mercado e proteger o aplicador minoritário (por mecanismos de transparência e de distribuição de dividendos mínimos proporcionais ao lucro). Ademais, criaram-se incentivos tributários diretos (PROCAP).

No esforço de expandir e diversificar produtos e mercados de exportação, aprimorou-se o

<sup>26</sup> A mudança foi definida pela Lei Complementar 19 (25/04/74). Os objetivos pretendidos estão em SEPLAN (1974):108; Geisel (1975):61-63 e Velloso (1977):86-96/147-153.

<sup>27</sup> Dados sobre uso dos recursos do BNDE encontram-se em Tadini (1986):55-61 e Najberg (1989).

<sup>28</sup> O FMRI foi criado através do Decreto 67.323, de 02/10/70.

<sup>29</sup> De acordo com Velloso (1977):124, cinco destes projetos estavam concluídos à época e oito em vias de conclusão. Em 1982, o BNDE passou chamar-se BNDES com a instituição do Finsocial e sua incorporação ao funding do banco, com vistas ao financiamento de projetos de natureza social; e a FIBASA incorporou a EMBRAMEC e IBRASA e passou a denominar-se BNDES

sistema de subsídios creditícios (crédito-prêmio do IPI e ICM), de linhas especiais de crédito e financiamento (programas BEFIEX e FINEX), de incentivos e isenções tributárias (IPI, ICM, Imposto de Importação, abatimento do Imposto de Renda, além das taxas de embarque e frete marítimo) na venda externa e na importação de insumos destinados à produtos de exportação (mecanismo de *drawback*)<sup>30</sup>. Ainda no campo do apoio ao setor privado, o governo ampliou o financiamento à agricultura, ao desenvolvimento tecnológico e de recursos humanos e à pequena e média empresa, utilizando todo o sistema de agências oficiais: BNDE, Banco do Brasil - BB, Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Banco da Amazônia - BASA, FINEP e CNPq<sup>31</sup>.

A diretriz de incentivo ao desenvolvimento regional orientou a execução da política industrial, inclusive na concessão de incentivos do CDI e de financiamentos do BNDE a projetos, e o crédito do sistema de bancos oficiais para as áreas atrasadas. Propiciou ainda a criação de linhas de crédito específicas: (a) POLONORDESTE, POLOCENTRO e POLAMAZÔNIA, programas de integração das áreas rurais das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Amazônica, para o desenvolvimento da agropecuária e da infra-estrutura econômica; (b) Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR, Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM, e Fundo de Incentivos Setoriais - Fiset, operados por bancos oficiais sob supervisão, respectivamente, de SUDENE, SUDAM, EMBRATUR/SUDEPE, para alocar incentivos de cunho regional do imposto de renda - pessoa jurídica<sup>32</sup>.

O esforço de investimento para ampliar a estrutura produtiva instalada foi bastante alto no período 1974-1979. Na indústria, destacam-se os investimentos em siderurgia, não-ferrosos, petroquímica, fertilizantes, papel e celulose e bens de capital. Na infra-estrutura, a construção de hidrelétricas, a exploração de petróleo e sua substituição por álcool e carvão mineral. A formação bruta de capital fixo (FBCF) em proporção ao PIB alcançou 25% nos anos 1974-1976, o que expressa o esforço então realizado. Nos anos de 1977 a 1980, a relação caiu para a faixa de 23% do PIB, mas ainda refletiu um nível de investimento acima do observado no período anterior (ver Tabelas 1 e 2).

### 1.3.2 As Políticas Macroeconômicas

Através dos instrumentos de política macroeconômica procurou-se a consecução simultânea das metas de crescimento, combate à inflação, controle do balanço de pagamentos e melhoria da distribuição pessoal e regional de renda. Na medida em que esses objetivos eram por vezes conflitantes

Participações S/A - BNDESPAR.

<sup>30</sup> Baumann & Moreira (1987) apresentam o conjunto de mecanismos de incentivo de forma detalhada e quantificam o montante de incentivos concedido.

<sup>31</sup> SEPLAN (1974):118/119; Velloso (1977):166; Simonsen (1974b):42. (1975d):52. (1976d):29-31 e (1977d):117-119.

<sup>32</sup> Pelo Decreto-Lei 1.376. Ver SEPLAN (1974):32; Velloso (1977):174-179 e Simonsen (1977a):51.



entre si, o ministro Simonsen passou a considerá-los por um prisma que chamou de solução de compromisso: "o Brasil tem hoje quatro grandes problemas econômicos: (1) a sustentação de altas taxas de crescimento do produto e do emprego; (2) a melhoria da distribuição da renda; (3) a redução da inflação; (4) a diminuição do déficit em conta corrente no balanço de pagamentos. Uma visão unilateral de qualquer desses quatro problemas certamente nos levará a preconizar soluções nocivas aos outros três. Se pensarmos apenas no combate à inflação, chegaremos a maus resultados em crescimento, distribuição de renda e balanço de pagamentos. Se nos concentrarmos apenas no crescimento a curto prazo, poderemos prejudicar a distribuição de renda, prepararemos um futuro suicídio inflacionário e cambial. Não há, pois, como escapar às soluções de compromisso, em que não se pode pretender o ideal para os quatro objetivos, mas em que todos eles são contemplados, de acordo com as possibilidades" Simonsen (1976b):45<sup>33</sup>.

A política gradualista de combate à inflação fundou-se no controle de cinco variáveis: (a) orçamento da União; (b) meios de pagamento; (c) política salarial; (d) tarifas; (e) preços privados. Em síntese, pretendia-se uma política fiscal e monetária moderadamente contracionista, rigorosa o bastante para não originar pressões de procura, dado o excesso de demanda herdado do governo anterior. As políticas de preços e de salários também não poderiam ser muito flexíveis<sup>34</sup>.

As políticas de gasto, tributação e crédito foram também utilizadas como instrumento de estímulo direcionado da expansão privada na indústria e na agricultura, especialmente através das isenções às exportações e às regiões menos desenvolvidas. Várias mudanças foram implementadas na política fiscal:

- no Imposto de Importação, definiu-se a redução de alíquotas e extensão de prazos de recolhimento para insumos agrícolas e industriais usados na produção de bens essenciais, bem como o aumento de alíquotas para bens supérfluos;

- no IPI, reduziram-se alíquotas sobre diversos produtos manufaturados (alíquota zero para siderúrgicos, desde que o valor abatido fosse aplicado em projetos de expansão);

- no Imposto de Renda, definiu-se tratamento favorecido à produção de bens de capital e às empresas financiadas pelo BNDE; simplificou-se a tributação sobre a pequena e média empresa; e eliminou-se a incidência na transferência de lucro entre coligadas e na fusão ou incorporação de empresas<sup>35</sup>.

As contas da administração pública direta, mesmo com o aumento da renúncia fiscal, estiveram

<sup>33</sup> SEPLAN (1974):115-120; Simonsen (1975d):49 e (1976c):35-37.

<sup>34</sup> Simonsen (1974b):38, (1975a):24-28 e (1975b):60-62.

<sup>35</sup> Decretos-Lei 1.346 (25/09/74), 1.410 (31/07/75) e 1.428 (02/12/75). Ver Geisel (1975):61; Simonsen (1975d):51/52 e (1977a):49-51.

em situação de relativo controle (nos gastos e receitas fiscais federais, estaduais e municipais). A carga tributária bruta manteve-se ao nível de 25% do PIB entre 1974 e 1979 (ver Tabela 3). O gasto com subsídios e juros externos cresceu e assim reduziu-se a capacidade de poupança. Contudo, essas contas não incluem o desembolso com operações de crédito do orçamento monetário e com o investimento das estatais, pelos quais a expansão do gasto público se efetivou e sustentou o nível de atividades.

A capacidade financeira das empresas produtivas e bancos estatais foi utilizada em suas possibilidades máximas para a realização da estratégia de desenvolvimento. No caso dos bancos oficiais, o arranjo institucional prevalecente definia como autoridades monetárias o Banco Central e o Banco do Brasil, o primeiro como emissor de moeda e o segundo ligado ao primeiro através da chamada "conta movimento" (que permitia cobrir suas operações através do Banco Central e na prática o tornava também emissor). As operações no âmbito desses bancos consistiam no chamado orçamento monetário e envolviam uma variedade de linhas de crédito e subsídio direto aos setores de exportação e agropecuária - por exemplo, trigo, soja e açúcar. É impossível precisar o custo dos subsídios (diferença entre a taxa cobrada e os juros nominais do mercado), mas é certo que foram muito significativos<sup>36</sup>.

A expansão dos meios de pagamento ( $M_1$ ), no período 1973-1976, atingiu 284,5% e superou a variação de preços (variação de 194,1% do IGP-DI). Houve grande aumento do crédito ao setor privado via fundos de fomento e ajuda de liquidez a instituições financeiras<sup>37</sup>. A política de rendas, face às pressões e expectativas inflacionárias, foi direcionada para tentar controlar os preços. O Conselho Interministerial de Preços-CIP atuou nesse controle, tentando inibir aumentos de setores oligopolistas. As práticas de correção monetária e os mecanismos de indexação existentes passaram a ser largamente utilizados. Nesta situação, definiu-se uma fórmula de correção monetária para o indexador formal e informal básico (a ORTN) que o vinculou ao IPA-DI/FGV e ao resíduo previsto de inflação. Sua variação no período, porém, foi inferior à inflação (ver Tabela 4)<sup>38</sup>.

Foram mantidos os fundamentos da política salarial então vigente, que previa reajuste anual pela reconstituição da média salarial anterior, pelo ganho de produtividade e pela previsão de um resíduo inflacionário. Contudo, a Lei 6.147 (29/11/74) estabeleceu mudanças no cálculo com vistas a preservar o nível real dos salários: a média salarial passou a contar os últimos 12 meses e não os últimos 24 meses; a produtividade passou a ser multiplicada à fórmula e não mais adicionada; e incluiu-se no

<sup>36</sup> Goldenstein (1985):139-146 expõe detalhadamente a estrutura institucional que regulou a política monetária no período. Braga (1981) e Carneiro (1991):140-144 trazem estimativas quanto aos subsídios, para 1977 e 1978, que vão de 2% a 5% do PIB.

<sup>37</sup> Havia em 1974 uma situação de iliquidez e insolvência de diversas instituições financeiras, dado o aumento da inflação. Após a quebra do grupo financeiro Halles, o governo procurou sustentá-las e não apertou a política monetária. Ver Moura da Silva (1979):94-104 e Carneiro, D.D. (1990):301-304.

<sup>38</sup> SEPLAN (1974):119/120 e Simonsen (1974a):18-23. Cabral (1987) faz um retrospecto sobre a evolução das fórmulas de cálculo da correção monetária.

resíduo a correção da subestimativa da previsão anterior. No período 1974-1978, o reajuste do salário mínimo acompanhou a inflação medida pelo IGP-DI, apesar de permanecer anual (ver Tabela 4).

A política de distribuição de renda subordinou-se às metas de combate à inflação e crescimento, tal como nos governos precedentes, sendo bem pouco ativa no período. Diria Simonsen (1974b):42/43: "a melhoria da distribuição de renda há que constar como uma das principais metas do governo, mas há que persegui-la pelos caminhos tecnicamente corretos e que não comprometam a taxa de desenvolvimento. Os governos da Revolução encontraram a melhor solução para o problema, procurando valorizar o trabalho humano pela ampliação e democratização do sistema educacional, pela assistência à saúde e à nutrição, pela política fiscal e pela criação de fontes institucionais de poupança pertencentes ao trabalhador, como o FGTS e o PIS. O próprio crescimento econômico, valorizando a mão-de-obra, constitui um dos melhores instrumentos automáticos de distribuição ... Inadequado seria tentar a melhoria da distribuição de renda modificando a atual fórmula de política salarial ... Primeiro, porque as camadas mais pobres da população, os trabalhadores rurais e os autônomos, dificilmente se beneficiariam dessa política; segundo, porque recrudesceriam as pressões inflacionárias; terceiro, porque se limitariam as oportunidades de emprego nos setores protegidos pela política salarial. Nossa experiência anterior à Revolução de 1964 e experiências semelhantes levadas a cabo em outros países desabonam definitivamente esse distributivismo emotivo".

A política de administração das contas externas, de outro lado, monitorou o déficit em conta corrente e o ingresso de capitais de risco e de empréstimo, os quais deveriam ser reduzidos ao longo do período mediante esforço de exportação e substituição de importações. Para conter a importação, o governo considerou oportuno elevar os preços dos derivados de petróleo, mas sem adotar medidas radicais de contenção do consumo e sem prejudicar o crescimento. Porém, o tempo demandado pelos resultados do programa de ajuste fez definir medidas imediatas para encarecer bens importados. Em 1974, restauraram-se alíquotas aduaneiras reduzidas ou suspensas no ano anterior e majoraram-se alíquotas sobre bens de consumo (quase 2.000 itens), bem como determinou-se o corte em 10% das importações do setor público para o ano seguinte. A partir de fevereiro de 1975 exigiu-se fechamento prévio de câmbio para mercadorias cuja tarifa aduaneira fosse igual ou superior a 37%; em julho, para essas mercadorias, criou-se o mecanismo do depósito compulsório, isto é, de retenção no Banco Central de um depósito sem correção monetária equivalente ao valor da importação por prazo de 180 dias; em dezembro, estendeu-se a lista de produtos e o prazo do depósito para 360 dias e definiu-se novo corte nas importações do governo, desta vez de 25% em 1976 sobre o valor de 1975<sup>39</sup>.

A gestão do endividamento externo centrou-se no controle do fluxo de recursos, de modo a

<sup>39</sup> Decretos-Lei 1.334, 1.364, 1.428 e 1.470 e Resoluções 289, 319, 331 e 354. Ver Simonsen (1975a):30, (1975b):63, (1975c):33-35 (1975e):96/97, (1976b):49 e (1978c):63-65; Lessa (1978):114/115 e Dib (1985).

garantir ingresso suficiente para cobrir o déficit resultante do aumento de pagamentos por petróleo, insumos e serviços produtivos, e também assegurar níveis adequados de reservas internacionais. A necessidade de recursos elevou-se com a recusa a medidas radicais de ajuste imediato e definiu a flexibilização dos prazos mínimos para amortização de empréstimos em moeda (de 10 para 5 anos), a redução de custos dos agentes internos, inclusive impostos sobre remessas ao exterior (alíquota sobre juros cai de 25% para 5%) e a atração de investimento direto. Apenas tentou-se regulamentar os prazos de carência dos empréstimos para adequar o perfil de vencimento da dívida e limitar o ingresso de capital especulativo<sup>40</sup>.

A política cambial manteve a sistemática das minidesvalorizações e o critério de paridade do poder de compra da moeda nacional. Tentou-se conciliar o objetivo de melhoria na balança comercial com as metas de captação de recursos externos e de controle da inflação. Não houve ajuste cambial drástico. A taxa de câmbio manteve-se relativamente estável em relação à variação do dólar de 1974 a 1978 (ver Tabela 6). O câmbio efetivo apresentou alguma desvalorização de 1972 para 1973, a qual se manteve até 1975. Nesse ano, a alta do dólar frente ao iene e às moedas européias gerou valorização, situação revertida em 1978. Simonsen (1975c):35 diria: "a manipulação da taxa de câmbio não interessa apenas à importação e exportação. Ela serve também ao interesse do tomador de empréstimos brasileiro em recorrer ou não recorrer a empréstimos externos ... Dentro do nosso programa de consertar gradualmente o balanço de pagamentos, não podemos prescindir de um grande interesse nacional em buscar empréstimos no exterior. Toda a política cambial tem que ser conduzida dentro do princípio de que o dinheiro captado no exterior não pode ser mais caro do que o dinheiro interno. Isso, evidentemente, limita o que sejam as possibilidades de desvalorização"<sup>41</sup>.

### 1.3.3 A Revisão das Políticas na Segunda Metade do Governo

Em meados de 1976, o governo anunciou a revisão dos objetivos estratégicos e definiu nova solução de compromisso, abandonando a meta de crescimento acelerado que prevalecera até então em virtude das dificuldades no controle do endividamento externo e do processo inflacionário. No caso da inflação, a variação do IGP-DI/FGV, que no ano anterior ao início do governo fora de 15%, dobrou para cerca de 30% a.a. nos dois anos seguintes e chegou ao patamar de 40% a.a. em 1976 (ver Tabela 4). Face à nova solução de compromisso, adotaram-se medidas monetárias e fiscais restritivas: "quando a política econômica tem vários objetivos a conciliar, as prioridades de curto prazo se alteram ora numa direção, ora em outra. No momento, a prioridade mais urgente tornou-se o arrefecimento do ritmo

<sup>40</sup> Resoluções 278 e 305 e Instrução 230. Ver Davidoff (1984):41/42 e Souza (1985):103.

<sup>41</sup> Langoni (1978a):119-121; Zini (1982):194-195 e (1988) e Batista (1989):186.

inflacionário ... Por certo numa época de concentração de esforços no combate à inflação é inevitável a perda de alguns pontos percentuais na taxa de crescimento. O desaquecimento da economia, por sua vez, ajuda o próprio ajuste do balanço de pagamentos" Simonsen (1976c):50.

O aperto monetário com vistas a desaquecer a economia tornou-se instrumento-chave por agir sobre os dois objetivos. Quando as metas foram conflitantes, prevaleceu o ajuste externo: "o combate à inflação e o ajuste do balanço de pagamentos, se são objetivos convergentes em alguns instrumentos de política, mostram-se bastante conflitantes em outros. A convergência se nota nos instrumentos monetários e fiscais de desaquecimento da demanda ... Mas as divergências são muitas, especialmente nas áreas de administração de preços: (a) a melhor política cambial para a inflação é a pior para o balanço de pagamentos; (b) o deslocamento da agricultura das culturas de mercado interno para as de exportação é fator de aumento de preços; (c) a contenção da demanda de importações, via preços e impostos indiretos, se é benéfica para o balanço de pagamentos, agrava os problemas de inflação; (d) o aumento das reservas, se reforça a credibilidade externa, prejudica a contenção monetária. A inflação é irritante, mas o impasse externo seria mortal" Simonsen (1977a):48.

Definida a opção pela contenção monetária, cresceu a relevância do CMN no processo decisório, em detrimento do papel até então desempenhado pelo CDE. O Banco Central passou a praticar os instrumentos tradicionais de controle da expansão dos meios de pagamento - conceito ( $M_1$ ) - e do crédito: limitação de prazos e volumes e liberação da taxas de juros interna. Este último aspecto também tornou mais atrativa a captação externa, naquele momento baseada numa taxa de juros reduzida. Goldenstein (1985):10-12 e Davidoff (1984):53 apresentam as medidas tomadas a partir de abril de 1976. Decide-se: elevar o recolhimento compulsório sobre depósitos a vista de 27% para 33%, em abril, e para 35%, em julho; revogar a liberação do compulsório destinado a financiar pequenas e médias empresas; liberar a taxa de juros nas operações de bancos de investimento e financeiras em abril, e dos bancos comerciais em setembro; aumentar os juros no redesconto de liquidez no Banco Central de 18% para 28%, entre abril e maio; restringir os prazos e volumes do crédito ao consumidor e do crédito imobiliário<sup>42</sup>.

Mas a política monetária sucumbia face à monetização gerada com a captação de recursos externos, a devolução dos depósitos compulsórios nas importações e o aumento do crédito do Banco do Brasil e do Banco Central. Tentou-se, então, enxugar o aumento de liquidez associado a esses fatores pela colocação de títulos públicos no mercado. Por conta disso, houve crescimento do estoque de títulos e, portanto, do endividamento interno.

A austeridade na política fiscal levou a cancelar ou adiar investimentos públicos para conter sua

<sup>42</sup> Resoluções 367, 375, 382, 383, 386, 388, 389, 390 e Circular 311.

pressão sobre preços e importações. Os cortes envolveram, por exemplo, programas nas áreas de comunicações e transporte rodoviário e ferroviário. Mas garantiam-se os recursos para as principais prioridades estratégicas do II PND, os projetos de exportação, energia e insumos básicos (sobretudo siderurgia e petroquímica). Os créditos do orçamento monetário para exportação e agricultura não foram cortados. O governo colocava em absoluto primeiro plano os programas que permitiriam adaptar a economia à realidade mundial<sup>43</sup>.

A análise da taxa de investimento em relação ao PIB mostra que a FBCF/máquinas e equipamentos, após apresentar resultados expressivos no período 1971-1975, decresceu ano a ano a partir de 1975. Os setores cuja taxa de investimento manteve-se alta após 1976 foram os de construção civil, infra-estrutura e extração mineral, em razão do gasto público em energia e habitação (ver Tabelas 1 e 2)<sup>44</sup>.

Na busca do controle do déficit em conta-corrente adotaram-se medidas adicionais de contenção de importações e estímulo às exportações e à captação externa. De um lado, em janeiro de 1977, anunciou-se o Programa de Racionalização de Combustíveis, com restrições ao consumo de derivados de petróleo. De outro, simplificou-se a concessão de incentivos às exportações. A necessidade de recursos externos fez permitir aos tomadores de empréstimos depositá-los no Banco Central, que assumia assim o risco privado face a mudanças no câmbio. Além disso, impediu-se a captação em moeda nacional de entidades e empresas controlados pelo Estado. Tais medidas estimularam a captação externa, dadas as condições favoráveis do mercado de crédito internacional. A entrada de recursos implicou folgada cobertura do déficit em conta corrente, aumento de reservas e grande expansão monetária (ver Tabelas 4 e 7)<sup>45</sup>.

A melhora na captação de recursos externos fez o governo dirigir sua atenção, de 1977 em diante, ao combate à inflação. Com esse intuito, restringiu-se o reajuste de tarifas públicas e novas medidas de aperto monetário foram lançadas: aumento do recolhimento compulsório sobre depósitos a vista de 35% para 40%, e novas restrições ao recolhimento; aumento de taxas de juros de redesconto de liquidez no Banco Central de 28% para 30% em outubro e para 33% em julho de 1978; restrição às operações dos bancos comerciais e de investimento e do Banco do Brasil<sup>46</sup>. Ademais, tentou-se reorientar os fluxos financeiros das aplicações em títulos de renda fixa, mais procuradas em razão do aumento da inflação, para a subscrição de ações. Em 30/03/77, aprovou-se a alocação no mercado acionário de maior parcela dos fundos de poupança voluntária do BNH (cadernetas de poupança e letras

<sup>43</sup> Velloso (1977):126-129 e (1985):302/303; e Davidoff (1984):55/56.

<sup>44</sup> Ver Serra (1981):105-112; Malan & Bonelli (1983); Carneiro (1991):20-26; Tavares & Lessa (1984):1 e Tavares & Coutinho (1986):1. Esses dois últimos artigos são quase idênticos e serão feitas referências a ambos neste trabalho.

<sup>45</sup> Resoluções 398, 432 e 445. Ver Davidoff (1984):57-59; Goldenschein (1985):13 e Velloso (1985):271/272.

<sup>46</sup> Resoluções 446, 471 e 499 e Circulares 357, 358 e 388.

imobiliárias) e compulsória do BNDE (PIS/PASEP)<sup>47</sup>.

A expansão da entrada de empréstimos externos chegou a tornar-se indesejável, pelo seu impacto monetário. O governo, então, lançou medidas de desestímulo à sua internalização: a exigência do depósito de um contravalor em cruzeiros no Banco Central, em novembro de 1977; a retenção desses valores no Banco Central por prazo de 30 dias em junho de 1978, seguidamente prorrogada no semestre; e o parcelamento da liberação destes recursos, em novembro. Em conjunto com esta última medida foram revertidos alguns estímulos à captação estabelecidos no início do governo<sup>48</sup>.

A partir do maior controle exercido pelo Banco Central, o crescimento dos meios de pagamento ( $M_1$ ) passou a acompanhar a variação de preços. No período 1977-1979, o aumento foi de 239,4% frente a 246,3% do IGP-DI (ver Tabela 4). No entanto, cresceu a oferta de haveres financeiros. Assim, a expansão de meios de pagamento ( $M_4$ ) - conceito ampliado que inclui títulos públicos, depósitos em poupança e depósitos a prazo - continuou elevada mesmo após a revisão estratégica (277,1% no período 1977-1979). A taxa de inflação ficou relativamente contida em 1977 e 1978, quando os preços agrícolas mostraram forte movimento de alta, mas tornou a subir em 1979 e alcançou a marca de 54%.

#### 1.4 O Balanço de Final de Governo

O País manteve crescimento econômico de cerca de 7% a.a. no período 1974-1979, equivalente à tendência histórica do pós-guerra e muito expressivo, dada a conjuntura mundial. Mas com retorno de um alto nível de inflação e aumento do endividamento externo. A expansão econômica foi liderada pelo setor industrial, ao passo que o crescimento do setor agrícola foi menor e irregular. A evolução do consumo acompanhou a do PIB. O produto industrial cresceu à taxa de 6,5% a.a. no período 1974-1979, menor do que a taxa de 12% a.a. alcançada entre 1968-1973. O setor de serviços acompanhou a indústria e cresceu 5,8% a.a.. O produto agrícola cresceu ao ritmo de 4% a.a. e seu desempenho errático foi em parte explicado por mudanças nas condições climáticas e nos preços praticados no mercado mundial (ver Tabela 1)<sup>49</sup>.

O ritmo de crescimento da produção e do consumo diminuiu em relação ao período do milagre e descortinou tendência à desaceleração: nos anos 1974-1976 alcançou 8% a.a. e caiu para 5,5% a.a. no triênio 1977-1979. Ademais, oscilou bastante, com anos de grande dinamismo - destaque para 1976 - e anos de reduções abruptas - caso de 1975 e 1977. A perda de dinamismo no crescimento da produção

<sup>47</sup> Decreto-Lei 1.494. Ver Velloso (1977):90-93; Davidoff (1984):61-63 e Goldenstein (1985):14-18.

<sup>48</sup> Resoluções 449, 479, 497 e 498.

<sup>49</sup> A excepcional expansão agrícola de 12,1% em 1977 foi favorecida pela melhora dos preços externos do café e da soja.

atingiu basicamente a indústria de transformação e, dado seu peso na estrutura econômica, reduziu a taxa de expansão do próprio PIB. A taxa de crescimento do investimento mostrou um movimento em dois tempos: foi bem alta no período 1971-1975 e caiu abruptamente nos anos de 1976 a 1979. Na primeira fase, o investimento cresceu acima da produção corrente, e na seguinte ocorreu o inverso. A intensa expansão da FBCF, de 17,5% a.a. no período 1971-1973 e de 11,5% a.a. no biênio 1974-1975, reduziu-se para apenas 3,6% a.a. a partir de 1976.

No período 1974-1979, as contas externas mostraram **contínuo déficit em conta corrente** (resultado negativo de US\$ 40 bilhões), coberto pela **entrada de capital e conseqüente ampliação do endividamento externo** (cresceu em US\$ 37,3 bilhões). Nesses anos, o País esteve deficitário tanto no resultado líquido das transações externas reais como no saldo em conta corrente (que agrega ainda a remessa de lucros e dividendos e o pagamento de juros). O déficit em transações reais caiu bastante nos anos de 1977 e 1978. O déficit em conta corrente, no entanto, persistiu em virtude do lento mas contínuo aumento do serviço da dívida externa (ver Tabelas 7 e 8).

A avaliação dos executores da política econômica ao final do governo indicou evolução bastante positiva para a economia brasileira no período. Simonsen (1979):99/100 faria a seguinte análise: "A crise do petróleo obrigou o Governo Geisel ... a estabelecer uma prioridade cronológica: o ajuste do balanço de pagamentos ... De um lado, era necessário prosseguir no esforço de expansão e diversificação das exportações, transpondo agora dois novos obstáculos: o crescente protecionismo e o menor dinamismo dos mercados mundiais. De outro lado era preciso realinhar a estrutura industrial, muito desenvolvida na ponta, mas pouco na base, tornando-nos menos dependentes do exterior. Isso exigia vigoroso programa de substituição de importações de insumos básicos e bens de capital. Discutir se o balanço de pagamentos deveria concentrar as maiores preocupações do Governo logo após a crise do petróleo é exercício pouco imaginativo. Pois nenhum programa de desenvolvimento da produção, do mercado interno, ou de combate à inflação seria sustentável se não encontrássemos um caminho, ainda que gradualista, para o ajustamento das nossas contas externas. A grande obra econômica do Governo Geisel foi precisamente a de viabilizar o modelo brasileiro de desenvolvimento diante do novo quadro de restrições internacionais. Em cinco anos, conseguimos diminuir consideravelmente a nossa dependência externa, pela maior integração da estrutura industrial ... De 1973 a 1978, mais do que duplicamos nossas exportações, apesar do protecionismo e da apatia dos mercados externos. Ganhamos nas exportações, não apenas em quantidade e valor, mas também em diversificação ... O Governo, por outro lado, conseguiu conciliar essa transformação estrutural com dois outros importantes objetivos econômicos: a sustentação de uma taxa média de crescimento do produto real próxima dos 7% a.a., no quinquênio; e a preservação de ampla credibilidade internacional, atestada pelos quase doze bilhões de dólares de reservas acumuladas, até o final do ano passado".



Simonsen (1979):100/101 esboçaria também as perspectivas para o governo seguinte: "Por todas essas razões, o Governo do Presidente Eleito João Baptista de Figueiredo deverá firmar-se no princípio da continuidade. Mas, como afirmou o Presidente Geisel na primeira reunião ministerial de 1974, continuidade não é imobilismo. Continuidade não é repetição monocórdia do que fizeram nossos antecessores. Mas, a projeção do que naturalmente seria feito diante de novos dados e novos problemas ... Pelo menos três novos dados devem ser levados em consideração. Primeiro, a fase mais aguda de ajustamento do balanço de pagamentos já se completou. A expansão das exportações, a substituição de importações, a manutenção de proporções adequadas entre dívida, reservas, exportações e produto nacional bruto são problemas sobre os quais teremos que exercer constante vigilância, por muitos anos. Mas a etapa crítica ... já foi seguramente superada. Segundo, o grande salto de substituição de importações, que exigia gastos públicos maciços em investimentos e incentivos, parece ter sido completado. Podemos hoje ingressar na etapa de consolidação, em que se modera o ritmo dos projetos de substituição, em que precisamos pensar não apenas em auto-suficiência, mas também em custos e competitividade. Esse novo dado permite que agora se realize o que até então parecia inexequível: um corte substancial de gastos públicos, como ponto de partida para o combate à inflação. O terceiro elemento novo é, de todos, o mais importante. O Governo do Presidente Ernesto Geisel não apenas mudou o Brasil nas suas dimensões econômicas. Mudou, também, o nosso modelo político, com a transição gradual de um regime centralizado para um sistema aberto e amplamente participativo".

Por fim, alertaria sobre a necessidade de definir nova relação entre Estado e setor privado, e de enfrentar a inflação e a dimensão social do desenvolvimento. E assinalaria: "Já houve quem dissesse que, cada vez que se soluciona um problema econômico, surgem pelo menos dois outros. As sociedades dinâmicas precisam estar inconformadas com o presente, sem o que jamais construirão um futuro melhor. Mas, o inconformismo precisa ser guiado aos dutos da racionalidade, para que não se destruam as conquistas do passado. Esse é o grande desafio que temos pela frente" Simonsen (1979):101/104.

Tabela 1

**PRODUTO INTERNO BRUTO E PER CAPITA E INVESTIMENTO/FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO**

| ANOS | PIB<br>(var %) | PRODUTO<br>INDUST.<br>(var %) | PRODUTO<br>AGRÍCOLA<br>(var %) | PRODUTO<br>SERVIÇOS<br>(var %) | FBCF<br>(var %) | CONSUMO<br>(var %) | PIB/<br>CAPITA<br>(var %) | PIB<br>(US\$ bi) | PIB/<br>CAPITA<br>(US\$) | FBCF<br>(% PIB) | FBCF<br>CONSTR.<br>(% PIB) | FBCF-MAQ.<br>EQUIPAM.<br>(% PIB) |
|------|----------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------|---------------------------|------------------|--------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|
| 1970 | 10,4           | 11,9                          | 5,6                            | 10,5                           | -               | -                  | 6,9                       | 45,8             | 492                      | 20,6            | 12,0                       | 8,3                              |
| 1971 | 11,3           | 11,9                          | 10,2                           | 11,2                           | 15,0            | 12,9               | 8,6                       | 52,9             | 554                      | 21,3            | 12,1                       | 8,9                              |
| 1972 | 11,9           | 14,2                          | 4,0                            | 12,4                           | 16,7            | 11,0               | 9,2                       | 62,1             | 635                      | 22,2            | 12,8                       | 9,2                              |
| 1973 | 14,0           | 17,0                          | 0,1                            | 15,6                           | 21,0            | 12,1               | 11,2                      | 83,0             | 828                      | 23,6            | 13,6                       | 9,8                              |
| 1974 | 8,2            | 8,5                           | 1,3                            | 10,6                           | 13,3            | 10,8               | 5,6                       | 109,1            | 1062                     | 24,7            | 13,7                       | 10,7                             |
| 1975 | 5,2            | 4,9                           | 6,6                            | 5,0                            | 9,7             | 1,1                | 2,7                       | 129,5            | 1230                     | 25,7            | 14,0                       | 11,3                             |
| 1976 | 10,3           | 11,7                          | 2,4                            | 11,6                           | 7,0             | 12,0               | 7,6                       | 157,5            | 1460                     | 25,0            | 14,1                       | 10,5                             |
| 1977 | 4,9            | 3,1                           | 12,1                           | 5,0                            | -1,2            | 4,6                | 2,4                       | 178,5            | 1614                     | 23,6            | 14,1                       | 9,0                              |
| 1978 | 5,0            | 6,4                           | -2,7                           | 6,2                            | 4,7             | 5,0                | 2,5                       | 206,5            | 1824                     | 23,5            | 14,2                       | 8,4                              |
| 1979 | 6,8            | 6,8                           | 4,7                            | 7,8                            | 3,9             | 8,9                | 4,2                       | 232,2            | 2000                     | 22,9            | 13,9                       | 8,3                              |
| 1980 | 9,2            | 9,2                           | 9,5                            | 9,0                            | 9,2             | 5,9                | 6,9                       | 248,7            | 2096                     | 23,1            | 14,0                       | 8,2                              |
| 1981 | -4,5           | -8,9                          | 8,0                            | -2,3                           | -12,3           | -4,3               | -6,3                      | 272,1            | 2250                     | 21,1            | 13,7                       | 6,7                              |
| 1982 | 0,5            | 0,0                           | -0,5                           | 1,9                            | -6,2            | 3,7                | -1,4                      | 270,8            | 2197                     | 19,5            | 13,3                       | 5,7                              |
| 1983 | -3,5           | -5,8                          | -0,6                           | -0,8                           | -16,3           | -1,6               | -5,3                      | 251,4            | 2001                     | 16,9            | 11,8                       | 4,5                              |
| 1984 | 5,3            | 6,6                           | 3,4                            | 4,1                            | 0,2             | -                  | 3,3                       | 274,4            | 2143                     | 16,1            | 11,2                       | 4,7                              |
| 1985 | 7,9            | 8,3                           | 10,0                           | 6,4                            | 12,2            | -                  | 5,9                       | 305,6            | 2341                     | 16,7            | 11,3                       | 5,0                              |

FONTE: IBGE/BANCO CENTRAL DO BRASIL.

NOTAS: (a) Variações calculadas com base no PIB e FBCF a preços correntes e no seu deflator implícito;

(b) Valores correntes convertidos em dólar pela taxa de câmbio média do ano.

Tabela 2

**INVESTIMENTO/FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO - SETOR PÚBLICO FEDERAL**

(% PIB)

| ANOS | TOTAL | GOVERNO | ESTATAIS |           |           |      |            |           |           |       |          |
|------|-------|---------|----------|-----------|-----------|------|------------|-----------|-----------|-------|----------|
|      |       |         | TOTAL    | PETROBRÁS | SIDERBRÁS | CVRD | ELETROBRÁS | NUCLEBRÁS | PORTOBRÁS | RFFSA | TELEBRÁS |
| 1973 | 10,16 | 4,74    | 5,42     | 0,89      | 0,57      | 0,35 | 1,97       | 0,00      | 0,14      | 0,31  | 1,18     |
| 1974 | 9,53  | 4,03    | 5,50     | 1,07      | 0,78      | 0,29 | 1,92       | 0,00      | 0,14      | 0,47  | 0,85     |
| 1975 | 10,67 | 4,12    | 6,55     | 1,37      | 0,84      | 0,21 | 2,15       | 0,01      | 0,11      | 0,81  | 1,05     |
| 1976 | 10,23 | 4,04    | 6,19     | 1,29      | 0,57      | 0,32 | 2,00       | 0,03      | 0,10      | 0,67  | 1,21     |
| 1977 | 9,12  | 3,30    | 5,82     | 1,38      | 0,60      | 0,24 | 2,01       | 0,04      | 0,11      | 0,44  | 1,01     |
| 1978 | 8,85  | 3,15    | 5,70     | 1,25      | 0,98      | 0,18 | 1,98       | 0,08      | 0,12      | 0,33  | 0,79     |
| 1979 | 7,55  | 2,43    | 5,12     | 1,01      | 1,11      | 0,24 | 1,73       | 0,06      | 0,10      | 0,26  | 0,62     |
| 1980 | 6,30  | 2,32    | 3,98     | 0,97      | 0,90      | 0,20 | 1,02       | 0,06      | 0,09      | 0,33  | 0,40     |
| 1981 | 7,30  | 2,60    | 4,70     | 1,24      | 0,77      | 0,37 | 1,29       | 0,16      | 0,06      | 0,34  | 0,47     |
| 1982 | 6,91  | 2,43    | 4,48     | 1,40      | 0,53      | 0,42 | 1,13       | 0,20      | 0,08      | 0,22  | 0,51     |
| 1983 | 5,28  | 1,80    | 3,48     | 1,14      | 0,32      | 0,27 | 0,87       | 0,19      | 0,06      | 0,19  | 0,44     |
| 1984 | 5,15  | 1,88    | 3,27     | 0,96      | 0,14      | 0,32 | 1,08       | 0,16      | 0,05      | 0,15  | 0,40     |
| 1985 | 5,07  | 2,26    | 2,81     | 0,87      | 0,13      | 0,37 | 0,89       | 0,01      | 0,04      | 0,12  | 0,38     |

FONTE: IBGE/SEST. Dados retirados de BIELSCHOWSKY (1988).

Tabela 3

## SETOR PÚBLICO - CONTA CORRENTE DO GOVERNO NAS CONTAS NACIONAIS

(% PIB)

| ANOS | CARGA<br>TRIBUTÁRIA | CONSUMO | PREVID.<br>ASSIST. | JUROS<br>INTERNOS | JUROS<br>EXTERNOS | SUBSÍDIOS<br>DIRETOS | POUPANÇA |
|------|---------------------|---------|--------------------|-------------------|-------------------|----------------------|----------|
| 1970 | 26,0                | 11,3    | 8,2                | 0,7               | 0,0               | 0,8                  | 5,0      |
| 1971 | 25,3                | 10,3    | 7,1                | 0,5               | 0,1               | 0,8                  | 6,6      |
| 1972 | 26,0                | 10,0    | 7,3                | 0,5               | 0,2               | 0,7                  | 7,3      |
| 1973 | 25,0                | 9,9     | 6,7                | 0,5               | 0,1               | 1,2                  | 6,7      |
| 1974 | 25,1                | 9,3     | 6,1                | 0,4               | 0,1               | 2,2                  | 6,9      |
| 1975 | 25,2                | 10,2    | 6,7                | 0,4               | 0,2               | 2,7                  | 5,0      |
| 1976 | 25,1                | 10,5    | 7,2                | 0,5               | 0,2               | 1,6                  | 5,2      |
| 1977 | 25,5                | 9,4     | 7,2                | 0,5               | 0,2               | 1,5                  | 6,7      |
| 1978 | 25,7                | 9,7     | 8,1                | 0,5               | 0,2               | 1,9                  | 5,4      |
| 1979 | 24,7                | 9,9     | 7,8                | 0,6               | 0,3               | 1,9                  | 4,2      |
| 1980 | 24,7                | 9,2     | 7,8                | 0,8               | 0,4               | 3,7                  | 2,9      |
| 1981 | 24,5                | 9,3     | 8,2                | 1,1               | 0,3               | 2,7                  | 3,1      |
| 1982 | 25,0                | 9,9     | 8,5                | 1,2               | 1,1               | 2,5                  | 1,9      |
| 1983 | 24,7                | 9,5     | 8,3                | 1,5               | 1,6               | 2,6                  | 1,3      |
| 1984 | 21,4                | 8,1     | 7,6                | 2,0               | 1,7               | 1,6                  | 0,3      |
| 1985 | 22,0                | 9,7     | 7,1                | 2,3               | 1,5               | 1,5                  | 0,0      |

FONTE: IBGE/BANCO CENTRAL DO BRASIL.

Tabela 4

## PREÇOS, SALÁRIOS, MOEDA E CÂMBIO

(var nominal %)

| ANOS | IGP-DI<br>(dz/dz) | IPA-DI<br>(dz/dz) | BASE<br>MONET.<br>(dz/dz) | MEIOS DE PAGAMENTO<br>(M1)<br>(dz/dz) | PAGAMENTO<br>(M4)<br>(dz/dz) | CORREÇÃO<br>MONETÁRIA<br>(dz/dz) | CÂMBIO<br>(dz/dz) | SALÁRIO<br>MÍNIMO<br>(dz/dz) | IGP-DI<br>(média) | IPA-OG<br>INDUST.<br>(média) | IPA-OG<br>AGRÍCOLA<br>(média) | CÂMBIO<br>(média) |
|------|-------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1971 | 19,5              | 21,4              | 36,3                      | 32,3                                  | 38,4                         | 22,7                             | 13,8              | 20,5                         | 21,5              | 17,5                         | 25,3                          | 15,1              |
| 1972 | 15,7              | 15,9              | 18,5                      | 38,3                                  | 69,1                         | 15,3                             | 10,3              | 19,2                         | 17,7              | 16,0                         | 22,3                          | 12,1              |
| 1973 | 15,5              | 15,3              | 47,1                      | 47,0                                  | 48,6                         | 12,8                             | 0,0               | 16,1                         | 14,9              | 15,0                         | 19,1                          | 3,2               |
| 1974 | 34,5              | 35,4              | 32,9                      | 33,5                                  | 40,6                         | 33,3                             | 19,5              | 33,1                         | 28,7              | 29,4                         | 29,3                          | 10,8              |
| 1975 | 29,4              | 29,3              | 36,4                      | 42,8                                  | 57,5                         | 24,2                             | 22,0              | 28,3                         | 27,8              | 29,1                         | 24,2                          | 19,7              |
| 1976 | 46,3              | 44,9              | 49,8                      | 37,2                                  | 55,3                         | 37,2                             | 36,1              | 44,1                         | 40,7              | 36,2                         | 58,9                          | 31,2              |
| 1977 | 38,8              | 35,5              | 50,7                      | 37,5                                  | 49,1                         | 30,1                             | 30,0              | 44,1                         | 43,2              | 39,1                         | 49,5                          | 32,5              |
| 1978 | 40,8              | 43,0              | 44,9                      | 42,2                                  | 53,2                         | 36,2                             | 30,3              | 41,0                         | 38,7              | 35,3                         | 42,4                          | 27,8              |
| 1979 | 77,3              | 80,1              | 84,4                      | 73,6                                  | 65,1                         | 47,2                             | 103,3             | 88,0                         | 53,9              | 55,6                         | 56,2                          | 49,1              |
| 1980 | 110,2             | 121,3             | 56,9                      | 70,2                                  | 69,1                         | 50,8                             | 54,0              | 97,4                         | 100,2             | 103,7                        | 112,5                         | 95,6              |
| 1981 | 95,2              | 94,3              | 69,9                      | 87,2                                  | 141,7                        | 95,6                             | 95,1              | 106,0                        | 109,9             | 109,5                        | 104,4                         | 76,7              |
| 1982 | 99,7              | 97,7              | 86,8                      | 65,0                                  | 105,7                        | 97,8                             | 97,7              | 97,5                         | 95,4              | 99,9                         | 75,0                          | 92,8              |
| 1983 | 211,0             | 234,0             | 79,8                      | 95,0                                  | 150,2                        | 156,6                            | 289,4             | 142,5                        | 154,5             | 143,9                        | 231,3                         | 221,4             |
| 1984 | 223,8             | 230,3             | 264,1                     | 201,9                                 | 291,9                        | 215,3                            | 223,6             | 191,6                        | 220,6             | 224,2                        | 258,2                         | 220,3             |
| 1985 | 235,1             | 225,7             | 257,3                     | 312,1                                 | 303,9                        | 219,4                            | 229,5             | -                            | 225,6             | 225,2                        | 237,3                         | 235,5             |

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL/IBRE-FGV/CONJUNTURA ECONÔMICA.

NOTA: (a) dz/dz: Variação no período dezembro a dezembro; média: variação entre as médias anuais.

Tabela 5  
INDICADORES DE COMÉRCIO EXTERIOR

(índices)

| ANOS | RELAÇÃO DE TROCA |            |            | PREÇO<br>PETRÓLEO<br>(US\$/bar) |
|------|------------------|------------|------------|---------------------------------|
|      | TOTAL            | IMPORTAÇÃO | EXPORTAÇÃO |                                 |
| 1973 | 100,0            | 100,0      | 100,0      | 2,8                             |
| 1974 | 81,9             | 154,0      | 126,1      | 11,1                            |
| 1975 | 79,3             | 158,9      | 126,1      | 10,5                            |
| 1976 | 89,0             | 163,3      | 145,4      | 11,5                            |
| 1977 | 104,5            | 169,8      | 177,3      | 12,3                            |
| 1978 | 91,4             | 174,0      | 159,0      | 12,4                            |
| 1979 | 82,4             | 217,3      | 179,1      | 17,1                            |
| 1980 | 68,2             | 278,3      | 189,7      | 29,5                            |
| 1981 | 57,8             | 309,2      | 178,5      | 34,4                            |
| 1982 | 56,1             | 299,0      | 167,7      | 32,9                            |
| 1983 | 56,1             | 283,2      | 158,7      | 29,4                            |
| 1984 | 61,6             | 268,9      | 161,9      | 28,4                            |
| 1985 | 60,3             | 253,3      | 152,7      | 27,4                            |

FONTE: IBGE/BANCO CENTRAL DO BRASIL/IBRE-FGV.

Tabela 6  
INDICADORES DE TAXA DE CÂMBIO

(índices)

| ANOS | CÂMBIO<br>REAL<br>(Cr/US\$) | CÂMBIO<br>EFETIVO<br>REAL | TERMOS<br>DE<br>TROCA | CÂMBIO<br>REAL<br>CORRIGIDA |
|------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 1970 | 100,0                       | 100,0                     | 100,0                 | 100,0                       |
| 1971 | 97,9                        | 101,2                     | 92,8                  | 96,7                        |
| 1972 | 96,2                        | 106,5                     | 106,4                 | 106,2                       |
| 1973 | 97,9                        | 113,6                     | 107,9                 | 110,0                       |
| 1974 | 100,2                       | 116,4                     | 93,1                  | 103,7                       |
| 1975 | 102,0                       | 113,1                     | 85,5                  | 97,9                        |
| 1976 | 100,5                       | 108,3                     | 96,0                  | 101,5                       |
| 1977 | 99,3                        | 108,0                     | 112,7                 | 109,7                       |
| 1978 | 99,8                        | 113,7                     | 97,0                  | 104,2                       |
| 1979 | 115,2                       | 125,3                     | 89,0                  | 104,7                       |
| 1980 | 116,0                       | 135,5                     | 73,6                  | 99,2                        |
| 1981 | 107,5                       | 115,7                     | 62,3                  | 83,9                        |
| 1982 | 109,4                       | 110,3                     | 60,6                  | 80,8                        |
| 1983 | 133,2                       | 132,5                     | 60,5                  | 88,2                        |
| 1984 | 129,8                       | 123,4                     | 65,0                  | 88,5                        |
| 1985 | 131,8                       | 124,9                     | 63,5                  | 87,9                        |

FONTE: BANCO CENTRAL/IBRE-FGV/FMI. Dados elaborados por ZINI (1988).

NOTAS: (a) Taxa de câmbio real usa preços por atacado (1980=100);

(b) Taxa de câmbio efetiva usa preços por atacado de uma cesta com pesos comerciais móveis de 15 países (1980=100);

(c) Taxa de câmbio real corrigida pela variação nos termos de troca;

(d) Elevação do índice representa desvalorização cambial.

Tabela 7  
BALANÇO DE PAGAMENTOS

(US\$ milhões)

| ANOS | BALANÇA<br>COMERCIAL | SERVIÇOS<br>REAIS | TRANSAÇÕES<br>REAIS | JUROS<br>LÍQUIDOS | LUCROS E<br>DIVIDENDOS | CONTA<br>CORRENTE | INVEST.<br>DIRETO | EMPRÉST.<br>EM MOEDA | OUTROS<br>CAPITAL | ENTRADA<br>CAPITAL | AMORTI-<br>ZAÇÕES | CONTA<br>CAPITAL | BALANÇO<br>PAGAMENTO | VARIAÇÃO<br>RESERVAS |
|------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|----------------------|----------------------|
| 1970 | 232                  | -462              | -230                | -234              | -119                   | -562              | 146               | 1510                 | 31                | 1687               | -672              | 1015             | 545                  | 378                  |
| 1971 | -343                 | -560              | -903                | -302              | -118                   | -1309             | 168               | 2037                 | 491               | 2696               | -850              | 1846             | 530                  | 483                  |
| 1972 | -241                 | -730              | -971                | -359              | -161                   | -1486             | 318               | 4299                 | 77                | 4694               | -1202             | 3492             | 2439                 | 2369                 |
| 1973 | 7                    | -1010             | -1003               | -514              | -194                   | -1684             | 940               | 4495                 | -250              | 5185               | -1673             | 3513             | 2184                 | 2145                 |
| 1974 | -4690                | -1532             | -6222               | -652              | -248                   | -7121             | 887               | 6891                 | 396               | 8174               | -1920             | 6254             | -936                 | -946                 |
| 1975 | -3540                | -1429             | -4970               | -1498             | -267                   | -6735             | 892               | 5933                 | 1536              | 8361               | -2172             | 6189             | -985                 | -942                 |
| 1976 | -2255                | -1574             | -3829               | -1809             | -380                   | -6014             | 959               | 7772                 | 851               | 9581               | -2987             | 6594             | 1196                 | 1114                 |
| 1977 | 97                   | -1576             | -1479               | -2103             | -455                   | -4037             | 810               | 8424                 | 104               | 9338               | -4060             | 5277             | 629                  | 612                  |
| 1978 | -1024                | -1805             | -2829               | -2696             | -561                   | -6015             | 1071              | 13811                | 1358              | 16240              | -5324             | 10916            | 4262                 | 4275                 |
| 1979 | -2840                | -2378             | -5218               | -4185             | -636                   | -10021            | 1491              | 11228                | 602               | 13321              | -6385             | 6937             | -3214                | -3321                |
| 1980 | -2823                | -3120             | -5943               | -6311             | -310                   | -12396            | 1121              | 10596                | 2561              | 14278              | -5010             | 9268             | -3472                | -3507                |
| 1981 | 1202                 | -2863             | -1661               | -9161             | -370                   | -10993            | 1584              | 15553                | 1135              | 18273              | -6242             | 12031            | 624                  | 651                  |
| 1982 | 780                  | -3588             | -2808               | -11353            | -585                   | -14754            | 991               | 12515                | -259              | 13247              | -6952             | 6295             | -8829                | -4274                |
| 1983 | 6470                 | -2407             | 4063                | -9555             | -758                   | -6143             | 664               | 8153                 | 1146              | 9963               | -9120             | 843              | -5970                | 555                  |
| 1984 | 13089                | -1744             | 11345               | -10203            | -796                   | 517               | 1077              | 13565                | -712              | 13930              | -7816             | 6114             | 7033                 | 7168                 |
| 1985 | 12486                | -1618             | 10868               | -9659             | -1057                  | 302               | 711               | 10080                | -525              | 10266              | -10161            | 105              | 2                    | -573                 |

FONTE: IBGE/BANCO CENTRAL DO BRASIL.

- NOTAS: (a) Não inclui lucros reinvestidos;  
 (b) Serviços reais incluem fretes, seguros e compra de tecnologia;  
 (c) Empréstimos incluem financiamento de importação;  
 (d) Balanço em conta corrente inclui transferências unilaterais;  
 (e) Balanço de pagamentos inclui erros e omissões.

Tabela 8

## INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO

(US\$ milhões)

| ANOS | DÍVIDA<br>BRUTA<br>(a) | DÍVIDA<br>PÚBLICA | DÍVIDA<br>PRIVADA | RESERVA<br>INTERN.<br>(b) | DÍVIDA<br>LÍQUIDA<br>(a-b) | DÍVIDA<br>C.PRAZO | DÍVIDA<br>LÍQUIDA<br>(% PIB) | JUROS<br>LÍQUIDOS<br>(% EXP) | JUROS<br>PRIME<br>(% a.a.) | JUROS<br>LIBOR<br>(% a.a.) | DÍV.LÍQ/<br>EXPORT. | RESERVAS/<br>IMPORTAÇÕES<br>(%) |
|------|------------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------------------|
| 1970 | 5 295                  | -                 | -                 | 1 187                     | 4 108                      | -                 | 9,0                          | 8,5                          | 7,91                       | 8,76                       | 1,50                | 47,3                            |
| 1971 | 6 622                  | -                 | -                 | 1 723                     | 4 899                      | -                 | 9,3                          | 10,4                         | 5,71                       | 6,95                       | 1,69                | 53,1                            |
| 1972 | 9 521                  | -                 | -                 | 4 183                     | 5 338                      | -                 | 8,6                          | 9,0                          | 5,24                       | 5,97                       | 1,34                | 98,8                            |
| 1973 | 12 572                 | 6 500             | 6 000             | 6 416                     | 6 156                      | 1 391             | 7,4                          | 8,3                          | 8,04                       | 9,34                       | 0,99                | 103,6                           |
| 1974 | 17 166                 | 8 533             | 8 600             | 5 269                     | 11 897                     | 1 705             | 10,9                         | 8,2                          | 10,81                      | 11,17                      | 1,50                | 41,7                            |
| 1975 | 21 171                 | 11 461            | 9 700             | 4 041                     | 17 131                     | 2 915             | 13,2                         | 17,3                         | 7,88                       | 7,78                       | 1,98                | 33,1                            |
| 1976 | 25 985                 | 14 852            | 11 100            | 6 544                     | 19 442                     | 4 985             | 12,3                         | 17,9                         | 6,84                       | 6,24                       | 1,92                | 52,8                            |
| 1977 | 32 037                 | 19 309            | 12 700            | 7 256                     | 24 781                     | 4 699             | 13,9                         | 17,4                         | 6,81                       | 6,43                       | 2,04                | 60,3                            |
| 1978 | 43 511                 | 27 500            | 16 000            | 11 895                    | 31 616                     | 7 632             | 15,3                         | 21,3                         | 9,07                       | 9,16                       | 2,50                | 86,9                            |
| 1979 | 49 904                 | 34 000            | 15 900            | 9 689                     | 40 216                     | 4 082             | 17,3                         | 27,5                         | 12,65                      | 12,15                      | 2,64                | 53,6                            |
| 1980 | 53 848                 | 37 300            | 16 500            | 6 913                     | 46 935                     | 8 918             | 18,9                         | 31,3                         | 15,24                      | 13,99                      | 2,33                | 30,1                            |
| 1981 | 61 411                 | 41 800            | 19 600            | 7 507                     | 53 904                     | 10 467            | 19,8                         | 39,3                         | 18,83                      | 16,77                      | 2,31                | 34,0                            |
| 1982 | 70 198                 | 47 403            | 22 795            | 3 994                     | 66 203                     | 13 007            | 24,4                         | 56,3                         | 14,83                      | 13,58                      | 3,28                | 20,6                            |
| 1983 | 81 319                 | 60 292            | 21 027            | 4 563                     | 76 756                     | 10 313            | 30,5                         | 43,6                         | 10,79                      | 9,89                       | 3,51                | 29,6                            |
| 1984 | 91 091                 | 71 756            | 19 335            | 11 995                    | 79 096                     | 10 948            | 28,8                         | 37,8                         | 12,05                      | 11,21                      | 2,93                | 86,2                            |
| 1985 | 95 857                 | 78 680            | 17 177            | 11 608                    | 84 249                     | 9 269             | 27,6                         | 37,7                         | 9,93                       | 8,65                       | 3,29                | 88,3                            |

FONTE: IBGE/BANCO CENTRAL DO BRASIL.

NOTAS: (a) Dívida bruta externa de médio e longo prazo na posição ao final de cada ano;

(b) Reservas internacionais apresentadas no conceito de liquidez;

(c) LIBOR: London Interbank Offered Rate - taxas médias para depósitos em dólares pelo prazo de seis meses;

(d) PRIME: taxa dos bancos de primeira linha de Nova York.

## PARTE II

### A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA E A ESTRATÉGIA ECONÔMICA:

### A ANÁLISE DE TRÊS ABORDAGENS DISTINTAS

"As árvores não são homogêneas. Cada indivíduo ganha forma específica e particular galhada e rugosidade ... Não devemos, pois, nos surpreendermos de que cada autor seja um pouco diferente do outro. Precisam se diferenciar, e emaranham-se. Na verdade, cada obra se difere da outra por algum galho ou ruga singular. Não precisamos conhecer todas as árvores e arbustos da floresta, seria impossível e tremendamente monótono; porém, é útil apresentar alguns exemplos" Lessa (1976).

## CAPÍTULO II

### UMA ANÁLISE NEOLIBERAL

#### *2.1 Aspectos Conceituais e Analíticos*<sup>1</sup>

A análise liberal sempre esteve presente e influente no debate econômico no País, desde os estudos pioneiros até os dias de hoje<sup>2</sup>. Os trabalhos liberais que tratam do período ocupam-se basicamente das questões do ajustamento externo e das possibilidades e distorções do desenvolvimento industrial do País. Os autores mais utilizados foram Carlos Langoni, Roberto Campos, Paulo Rabello de Castro e José Júlio Senna.

Num breve resumo, o pensamento liberal moderno ou neoliberal incorpora a linha teórica neoclássica, concebida originalmente no século passado, mas trata esse referencial à luz das transformações da economia mundial no século XX. O ideário liberal sublinha os mecanismos de regulação pelo mercado das economias organizadas de forma competitiva. Cada agente econômico - consumidor, produtor ou proprietário de fator de produção - motivado por seu próprio interesse buscaria maximizar sua satisfação, lucros e rendimentos. A interação no mercado das decisões individuais de consumo, produção e investimento conduziria à melhor alocação dos recursos produtivos disponíveis na sociedade, mesmo não sendo essa sua motivação. A livre iniciativa seria o instrumento principal para o desenvolvimento da economia e o bem-estar da coletividade.

O processo de **crescimento econômico** dependeria: (a) do aumento dos recursos produtivos da sociedade; (b) de sua alocação nos investimentos socialmente mais rentáveis; (c) da maior produtividade no uso desses recursos. A produção teria por teto a quantidade total de recursos e a taxa de crescimento seria definida pelo ritmo de aumento da população (os recursos humanos) e do estoque de capital físico (dado pela parcela de renda convertida em poupança e investimento). Tentativas de superar esses limites, ou seja, de aumentar a demanda acima do produto possível (e a acumulação de capital acima da poupança), desestabilizariam a economia<sup>3</sup>. Nota Langoni (1976):15-17: "Só é possível aumentar a

<sup>1</sup> Este item introdutório pode ser dispensado pelos leitores familiarizados com a estrutura analítica da abordagem.

<sup>2</sup> Sobre a evolução do pensamento liberal no País nos anos trinta a cinquenta consulte-se os trabalhos de Bielschowsky (1988) e Mantega (1984). Nos anos oitenta, a presença liberal se fortaleceu com a eclosão da crise da dívida externa e o consequente acompanhamento das políticas econômicas implementadas no País pelo FMI. Mas o ideário liberal nunca deixou de ser difundido por pesquisadores e instituições nacionais. Este trabalho apresenta, por exemplo, diversos textos liberais editados pela CEDES, entidade ligada aos setores financeiro e comercial.

<sup>3</sup> Supondo igualdade entre oferta e demanda agregada para qualquer produção e renda, a produção crescerá até o limite dos recursos produtivos da sociedade, sempre escassos na medida em que sejam infinitos os desejos humanos de satisfação. A suposição baseia-se na chamada Lei de Say pela qual a produção geraria a renda destinada aos fatores de produção, com poder de compra equivalente ao



disponibilidade futura de bens e serviços se uma parcela da renda corrente for desviada do consumo (constituindo a poupança) para atividades que permitam uma ampliação da capacidade produtiva (atividades de investimentos). Como os planos de investimento estarão necessariamente limitados pela capacidade de poupança, esta se transforma na primeira importante condicionante do crescimento. Ao contrário do que possa parecer, o volume global de poupança é uma condição necessária não suficiente para o crescimento. É fundamental que os recursos desviados do consumo presente sejam aplicados nas diferentes alternativas de investimento segundo critérios de eficiência econômica".

A alocação ótima de recursos seria questão central. Com preços estabelecidos de livre e comum acordo pelos agentes, as trocas fariam aparecer preferências e necessidades e definiriam a repartição da renda global, direcionando assim a produção e o investimento. A **formação dos preços** relativos (o valor da mercadoria em relação às demais) surgiria do processo de ajuste entre oferta e demanda nos mercados de bens e serviços. O livre funcionamento do mercado tenderia a eliminar lucros individuais de monopólio obtidos pelo domínio de um mercado ou de uma inovação pois outros produtores seriam incitados a penetrar naquele mercado ou a inovar e sua ação dissiparia ganhos abusivos e distorções alocativas. Mas os mecanismos de competição poderiam falhar em decorrência da formação de cartéis ou monopólios de sindicatos. No caso, o papel do Estado seria o de assegurar o funcionamento do mercado para garantir a liberdade de atuar num ambiente competitivo. A regulação estatal excessiva no plano econômico distorceria a eficiência dos mecanismos alocativos de modo que sua intervenção deveria ser a mais indireta e menor possível (restrita a serviços usufruídos por toda a população). Em síntese, defende-se a regulação pelo mercado, a liderança da empresa privada e a minimização das funções do Estado<sup>4</sup>.

A moeda viabilizaria o processo de trocas de bens e serviços. Mas a oferta de moeda seria competência exclusiva das autoridades monetárias, ou seja, exógena aos mercados reais. Existiria uma proporção relativamente estável entre variáveis reais e monetárias, entre nível de produção e oferta de moeda necessária para efetivar as trocas. O ritmo de expansão monetária nunca deveria ultrapassar o crescimento da oferta de bens e serviços. Nesta ótica, haveria a dicotomia entre mercados reais e monetário. A inflação, a alta no nível geral de preços, seria fenômeno monetário causado pelo ritmo excessivo de expansão monetária autorizado pelo governo<sup>5</sup>.

A atuação irresponsável do Estado não somente causaria perturbações e pressões de demanda, mas também as sancionaria mediante expansão monetária. Em geral, o excesso de procura seria

---

valor dessa produção, a qual seria realmente dispendido. Ver Guedes (1980):329; Contador (1982):139-143; Senna (1983):16 e Campos apud Madi (1985):3.

<sup>4</sup> Lessa (1976):144/149/348/349; Contador (1982):143-161 e Senna (1983):201.

<sup>5</sup> Langoni (1976):35 e Kandir (1989):29-31, que explica este padrão watsrasiano de formação de preços.

explicado pelo gasto público, coberto com impostos (e aumento dos preços) ou expansão da moeda. Poderia resultar ainda da concessão de aumentos salariais superiores ao ganho de produtividade, por populismo ou pressões sindicais. Mas há a forte convicção de que pressões de demanda sobre a inflação se efetivariam apenas se sancionadas pela oferta de moeda definida pelo governo. Diz Senna (1983):38: "a prazos mais longos, o único elemento capaz de *sustentar* o crescimento de preços é a expansão do volume de meios de pagamento da economia, ou seja, expansão monetária. A razão disto está em que se faz necessária a existência de mais *moeda* para que as pressões sobre os preços se materializem".

A política econômica - monetária, fiscal, salarial e cambial - deveria preservar o crescimento equilibrado e, face a desequilíbrios, reinstaurar a estabilidade por um ajuste de curto prazo. Garantidos o equilíbrio orçamentário em todas as esferas públicas e aumentos salariais limitados aos ganhos de produtividade da mão-de-obra, se controlaria o nível de preços pelo rígido controle da moeda. A recusa a emitir cedo ou tarde poria um fim na inflação. O controle de preços, além de entorpecer sua função alocativa, seria ineficaz por não contemplar as causas da inflação (as pressões de demanda) mas sim seu efeito. Os programas de controle monetário, entretanto, antes de impactar o nível de preços, afetariam o nível de produto e emprego. Haveria alguma defasagem no efeito sobre os preços e nesse interim seria inevitável o efeito "colateral" de cunho recessivo, ainda que não exista consenso em relação ao tempo de defasagem da ação sobre preços e à força do impacto sobre as variáveis de produto e emprego<sup>6</sup>. Expõe Senna (1983):47: "Não é possível reduzir a taxa de inflação sem que se reduza, alguns meses antes, a taxa de expansão monetária. Quando isto é feito, no entanto, o primeiro impacto é sobre a produção e o emprego, o que torna extremamente custoso qualquer programa antiinflacionário".

Na perspectiva neoliberal, as políticas de crescimento estariam baseadas no ajuste estrutural voltado para o aumento da competição e da eficiência no uso dos recursos produtivos. Medidas destinadas a abrir a economia ao exterior, fortalecer a iniciativa privada, enxugar o setor público e desregulamentar controles sobre câmbio, finanças, preços e salários, atuariam no sentido de alocar recursos em setores com vantagem natural para efetivar o crescimento<sup>7</sup>.

As proposições específicas às economias menos avançadas fundam-se na idéia de que nessas nações os limites ao desenvolvimento estariam na escassez, má alocação e má utilização dos recursos, isto é, na dimensão do estoque de capital e capacidade de poupança, na precariedade do mercado de capitais e do sistema fiscal na função de alocar recursos de forma eficiente, e na pequena

<sup>6</sup> A divergência reside na percepção da formação de expectativas pelos agentes e de sua resposta à política econômica. Kandir (1989) apresenta as diferenças relativas à questão entre as hipóteses básicas das correntes monetarista e novo-clássica.

<sup>7</sup> Fishlow (1986a) e Sampaio Jr. (1988) notam que a chamada "estratégia de crescimento voltada para o exterior" do BIRD é a política de longo prazo complementar aos programas de estabilização convencionais.

produtividade derivada da falta de tecnologia, capacidade empreendedora e qualificação do trabalho.

A **dependência em relação ao exterior** estaria basicamente no hiato de poupança. A absorção de poupança externa seria conveniente para acelerar o crescimento pois complementaria a poupança nacional na formação de capital (além de incrementar a capacidade gerencial e tecnológica). O endividamento externo permitiria alavancar poupança e até mesmo sustentar um crescimento acima da taxa natural, mas apenas transitóriamente, por implicar corte futuro de investimento e consumo para transferir recursos ao exterior com vistas ao pagamento da dívida<sup>8</sup>.

A **ação diretiva do Estado** numa economia menos desenvolvida deveria estimular a formação de capital, pelo aperfeiçoamento do mercado de capitais e do sistema fiscal, e de capital humano, pela educação básica e treinamento. De outro lado, o aumento do nível de renda sempre poderia ser estimulado por uma regulação que permitisse a inserção externa competitiva, pautada pelo princípio das vantagens comparativas, pelo aproveitamento de recursos e competências naturais ou adquiridos na produção de determinados bens, e pela troca destes por bens só produzíveis a custos relativamente mais altos. Afirmam Senna & Kogut (1977):II: "a participação ativa no mercado mundial força o produtor a buscar melhoria de qualidade dos produtos e ganhos de produtividade, com eventual benefício para o consumidor interno, através de redução de preços. A tentativa de obtenção de lucros mediante maior eficiência, que caracteriza esse tipo de estratégia, contrasta com a procura de lucros através de aumentos de barreiras tarifárias, descoberta de brechas na legislação e medidas paternalistas por parte do governo, que identificam estratégias excessivamente intervencionistas e protecionistas"<sup>9</sup>.

A ação estatal poderia ser usada em certas circunstâncias para guiar interesses individuais ao objetivo de maximizar a rentabilidade social do investimento, mediante o ajuste de preços de mercado através de subsídios, incentivos e tarifas aduaneiras. Mas o excesso de paternalismo seria prejudicial por asfixiar o processo inovativo e entorpecer o espírito de aventura do empresário<sup>10</sup>. Explica Langoni (1978a):83: "em qualquer economia de mercado existem imperfeições que, em última instância, impedem que a alocação de recursos, com base exclusiva nos preços, resulte em otimização, do ponto de vista da sociedade como um todo. Em situações como estas, existem duas alternativas: ou a participação direta do Estado que realizaria qualquer investimento cuja rentabilidade social fosse maior do que a rentabilidade privada, ou a mobilização *indireta* do setor privado através de ajustamentos nos preços de mercado, de modo a que estes passem a refletir com maior precisão as aspirações coletivas. É fácil perceber que a segunda alternativa é a mais compatível com o objetivo de atingirmos padrões elevados de desenvolvimento econômico e social".

---

<sup>8</sup> Guedes (1980):329.

<sup>9</sup> Langoni (1978a):113 e Senna (1983):171.

Para realizar ajustamentos de preços seriam mais indicados os incentivos fiscais. Mas também poderia ser aventada uma dose *temporária* de protecionismo, suficiente para permitir o amadurecimento e a maior produtividade de um setor: "investimentos lucrativos num certo horizonte temporal podem ... necessitar de alguma proteção inicial para se tornarem viáveis face à competição externa. Este é o princípio da indústria nascente que implicitamente pressupõe um esquema apenas temporário de proteção na medida em que os níveis de eficiência previstos são alcançados" Langoni (1976):52.

A crítica ao Estado-empresário destacaria a intromissão da política na gestão e a perda de espírito competitivo. Se a motivação privada pelo lucro supõe maximizar a eficiência, na gerência pública o lucro seria só uma referência, pois a finalidade maior seria o poder gerado pela manipulação de verbas, cargos e empregos. Expõe Rabello de Castro (1982):31-36: "Sendo o poder, indubitavelmente, a equação que os agentes do Estado devem, enfim, procurar maximizar, este geralmente se traduz nas intervenções diretas por meio do *volume de dispêndio* ... O princípio fundamental é que a empresa estatal não maximiza o lucro e sim, dispêndios, sujeito este comportamento a uma *restrição* de mínimo lucro ... *E ao intentar o maior orçamento de dispêndio possível, o Estado-empresário fatalmente levará o sistema produtivo a um certo nível de desequilíbrio alocativo*".

O Estado-empresário seria oportuno no caso de investimentos de alta rentabilidade social ou de aporte de capital inatingível num mercado de capitais deficiente. Mas em caráter *transitório* e *reversível*, pois deveria deixar o setor no qual investiu realizando programas de privatização tão logo completasse o estágio pioneiro. Afirma Campos apud Madi (1985):39-40: "o Estado devia circunscrever tanto quanto possível a sua atuação de empresário e, através de uma retirada estratégica, transformar-se em investidor pioneiro e supletivo, e nunca num investidor competitivo em setores onde a iniciativa privada tem suficiente vitalidade ... É necessário que o Estado cada vez mais se circunscreva ao controle regulatório, em vez de enveredar pela senda do controle patrimonial".

De outro lado, a intensidade do processo inflacionário nessas economias seria fenômeno político. Na origem dos desequilíbrios inflacionários estaria o gasto público e a emissão de moeda, e a inflação seria mais intensa tanto menor o controle sobre a expansão monetária. Mas, apesar disso, a inflação não seria responsabilidade única do governo pois a falta de rigor e austeridade na condução da política econômica derivaria de pressões políticas geradas pela própria escassez de recursos dessas economias: as aspirações da sociedade ultrapassariam de longe a disponibilidade de recursos. Diz Senna (1983):48: "embora ... muitos projetos governamentais apresentem elevadas taxas de retorno, expressas em termos sociais, isto não constitui argumento para dispêndios desenfreados. É preciso ter em mente que os recursos reais da sociedade são sempre escassos, e que qualquer tentativa de gastar acima da real

---

<sup>10</sup> Contador (1982):169.

capacidade da economia leva, inexoravelmente, à inflação. Uma das mais importantes funções dos governantes é justamente procurar tornar os anseios da sociedade compatíveis com sua disponibilidade de recursos produtivos"<sup>11</sup>.

## 2.2 Diagnóstico e Propostas Alternativas

Na interpretação neoliberal, o choque do petróleo interrompeu um período de prosperidade e expansão do comércio internacional. E explicitou desajustes de câmbio e balanço de pagamentos derivados da expansão permeada por fluxos financeiros internacionalizados num sistema de taxas de câmbio fixas. Para Langoni (1985):10-12, o choque "liberou tensões acumuladas, especialmente de natureza inflacionária, e criou a sua própria dimensão do desequilíbrio ... O rápido crescimento das reservas internacionais na Europa - alimentado pelos déficits em conta corrente dos EUA - transformava-se em fator dominante de expansão monetária, alimentando pressões inflacionárias que, mais cedo ou mais tarde, teriam que ser reconhecidas. A quadruplicação dos preços do petróleo foi o ingrediente ideal para converter a inflação potencial em inflação efetiva ... Nada mais lembrava o vigoroso e duradouro crescimento com baixa inflação do após-guerra"<sup>12</sup>.

A economia brasileira diante do desequilíbrio gerado pelo choque externo, que seria como um imposto lançado pelos países produtores de petróleo, teria duas possibilidades de resposta: **financiamento** ou **ajustamento**. A opção por financiar os déficits consistia em recorrer a uma maior transferência de capital do exterior para o País, o que seria um mero adiamento do problema. A alternativa indicada, face ao empobrecimento econômico da nação, era o ajuste com vistas a reduzir o desequilíbrio do balanço de pagamentos: "a crise do petróleo em 1973/1974 deveria ter sido interpretada como sinal inequívoco da necessidade de ser implantado um programa macroeconômico de ajustamento no Brasil. Em tese, o problema exigia uma reação frontal" Rabello de Castro (1983):129.

A política macroeconômica de ajuste ao desequilíbrio externo envolvia **redução e/ou redirecionamento do consumo e do investimento do País**. Nesse período caberia: (a) reorientar os recursos internos (*expenditure-switching policies*), os perfis de produção e consumo de bens e serviços, via mudança de preços (aumento dos derivados e correção cambial) e direcionamento da formação de capital à produção de exportáveis; (b) diminuir a absorção interna (*expenditure-reducing policies*) mediante políticas monetária e fiscal austeras, para conter os desequilíbrios enquanto não fosse possível alterar a produção numa direção compatível com um ajuste não recessivo. A meu ver, transparece da análise dos economistas brasileiros a ênfase no ajustamento pela realocação de

<sup>11</sup> Ver também Senna (1983):54 e Langoni (1976):42-43.

recursos<sup>13</sup>.

Rabello de Castro (1983):129 listaria medidas de redirecionamento que teriam sido indispensáveis ao ajuste externo imediato:

"(1) encarecer, internamente, o preço relativo das fontes de energia, como resposta à elevação do preço do petróleo em dólares;

(2) desvalorizar a moeda nacional, como resposta à deterioração dos nossos termos de troca;

(3) ampliar nossa abertura comercial ao exterior, elevando a proporção das exportações em relação ao produto interno bruto, para compensar as maiores transferências de renda aos fornecedores de petróleo".

O choque externo reforçaria a necessidade de buscar uma estratégia de abertura da economia brasileira. A estratégia protecionista de substituição de importações do pós-guerra provocara um crescimento introvertido. Mesmo o estímulo às exportações definido em meados da década de 60 mostrava-se insuficiente frente às novas circunstâncias. A abertura comercial mobilizaria recursos para a especialização produtiva em exportáveis, de maior rentabilidade econômica e social. O aumento na produção de exportáveis se daria pelo aproveitamento das vantagens comparativas naturais existentes no País, em particular nas fronteiras agrícola e mineral<sup>14</sup>. O investimento em projetos de substituição de importações implicaria, no estágio em que se encontrava a economia, maior esforço de produzir um dólar adicional de divisas, em termos de fatores de produção - trabalho, capital, tecnologia, recursos naturais. Um programa de apoio às exportações, em vez, teria menor custo e prazo de retorno. Ademais, em geral, o custo inicial e o preço de venda do bem cuja produção fosse internalizada seriam maiores do que o do similar importado, com impacto sobre os custos de outras firmas.

A expansão das exportações poderia ser facilitada pela presença de empresas multinacionais. Para Senna (1983):123 e Langoni (1978a):18, a estratégia de governo deveria aglutinar os interesses daquelas empresas com os interesses maiores da Nação. No comércio exterior haveria grande possibilidade de harmonia, inclusive no aumento das exportações competitivas de produtos de tecnologia moderna.

Em conjunto com os mecanismos de preços e câmbio, Langoni (1976):114-124 e (1978a):11-124

<sup>12</sup> Langoni (1978a):102-103 e (1985):4-10.

<sup>13</sup> Langoni (1976):206 e (1978b):3. De fato, Langoni (1985):86-112, ainda que referindo-se aos anos oitenta, critica as políticas de ajustamento recomendadas pelo FMI e de certa forma defende propostas mais associadas ao BIRD. Sampaio Jr. (1988):66-81 e Souza (1991):24-42 apresentam as linhas gerais das teorias de ajustamento convencionais. Sampaio Jr. (1988):81-95 e Souza (1991):45-49 fazem em seguida uma exposição sobre as políticas do FMI, no contexto do enfoque monetário do balanço de pagamentos, baseadas na preocupação quanto à magnitude do crédito e do gasto interno.

<sup>14</sup> Langoni (1976):17/53-60/205 e (1978a):42-43/114-116/123-125.

propunha reformular os instrumentos de política económica no sentido do ajuste mediante:

(a) aumento da competitividade da produção e das exportações: incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso mais eficiente da mão-de-obra, e simplificação legislativa e tributária;

(b) estímulo à poupança e à base financeira da expansão privada (ao aumento de capital, ao lucro e ao seu reinvestimento): poder-se-ia ampliar e desenvolver o mercado acionário (com incentivos aos fundos de pensão e à subscrição de ações), diminuir a carga de tributos sobre o lucro, liberar os preços em setores competitivos, e em simultâneo enxugar subsídios na concessão de financiamentos (que concorreriam com os aportes de capital) para aumentar a relação recursos próprios/recursos de terceiros;

(c) maximização da fluidez dos recursos financeiros no mercado de capitais, com incentivos setoriais somente na aplicação dos recursos e não na sua oferta (a eliminação de vinculações compulsórias geraria a disputa pelos mesmos e sua aplicação mais eficiente);

(d) maior investimento público de rentabilidade social, em infra-estrutura económica e na eliminação de bolsões de pobreza, propiciado pela redução nas perdas geradas por subsídios e incentivos.

Para Langoni (1978a):91-106 e (1978b):2-4, no começo da década de setenta o recrudescimento do processo inflacionário decorria do excesso de demanda por bens e serviços. Mas não era gerado pelo motivo clássico do déficit no orçamento público, pois graças à reforma do sistema tributário este estava razoavelmente equilibrado. O crescimento dos meios de pagamento decorria da expansão do crédito doméstico ao setor privado e da entrada de recursos externos, resultante da ligação quase automática estabelecida entre os mercados de capitais doméstico e internacional. Em outras palavras, a inflação derivava do conflito entre o crescimento acelerado dos planos de investimento e a reduzida capacidade de gerar recursos com características de longo prazo para capitalizar e financiar a empresa privada de maneira equilibrada. Sua dependência em relação a créditos domésticos de curto prazo e a recursos externos marcou uma fase de crescimento com crescente endividamento e expansão monetária.

Somava-se ainda às causas monetárias da inflação a componente menos convencional das expectativas inflacionárias dos agentes, de extrema importância na realimentação do processo. Exacerbada em 1973 pelo choque exógeno, esta componente não resultava de mecanismos de indexação mas sim da percepção da ineficácia da política de combate à inflação: "se os preços vão subir, é um ótimo negócio comprar hoje, porque amanhã será mais caro. Quando todos tentam reduzir suas disponibilidades monetárias simultaneamente esbarram na relativa rigidez da oferta de bens e serviços a curto prazo, e o resultado é a sanção pela sociedade do crescimento nos preços que até então existia apenas na imaginação dos indivíduos. Num certo sentido, é fácil compreender que basta que os indivíduos *acreditem* que os preços vão se elevar para que eles efetivamente se elevem ... Porém, para que estes aumentos se transformem em *inflação*, isto é, em crescimento *permanente* dos preços, é

necessário que eles sejam alimentados pela expansão monetária" Langoni (1976):35<sup>15</sup>.

Políticas macroeconômicas de controle da absorção interna teriam sido cruciais à estabilização de preços, além de atuarem para reduzir o desequilíbrio externo. A realocação de recursos pela brusca correção de preços-chave - câmbio e derivados de petróleo - *antes* da adoção de políticas restritivas, teria causado rápida aceleração da inflação. Para Langoni (1985):130-150, nesse caso a política de combate à inflação se tornaria mais penosa e demorada no intervalo entre seu impacto sobre o produto e os preços. Era preciso, pois, conter a demanda agregada mediante medidas de controle do orçamento e da emissão de moeda (com menor interferência sobre o Banco Central).

Supondo que o combate às causas reais da inflação garantisse a credibilidade da política econômica, um controle temporário de preços e salários poderia auxiliar a reverter expectativas. Diria Langoni (1976):46-47: "os controles de preços em dosagens adequadas podem ser justificados como um meio de atuar na formação de expectativas dos indivíduos quanto ao comportamento futuro da inflação. Eles procuram, portanto, reduzir o período que os mecanismos normais de mercado levariam para convencer o público de que a taxa esperada de aumento de preços nos próximos anos será *menor* do que no presente. É evidente, portanto, que os controles de preços só poderão ter sucesso se o governo já estiver atuando nas diferentes fontes de expansão monetária que se constituem na causa primordial da inflação".

### 2.3 *Análise da Estratégia*

A política econômica definiu, diante do dilema ajustamento/financiamento suscitado pela crise do petróleo, a opção por sustentar o crescimento econômico, ainda que num ritmo mais moderado, e por combater de forma gradual a inflação e o desequilíbrio externo. Para Langoni (1985):14-15, a tônica gradualista, revelada pela falta de mudanças na política cambial e na política monetária, contrastou com o tratamento frontal que levaria à abrupta redução do desajuste e do crescimento. Deste modo, as importações permaneceram num nível bem mais elevado e a taxa de inflação acomodou-se em novo patamar, e a consequência inevitável foi o rápido aumento da dívida externa.

Nesta perspectiva, a estratégia da recusa ao ajuste e do financiamento do desequilíbrio em conta corrente se sustentaria na percepção otimista sobre o caráter transitório do choque do petróleo: o cartel da OPEP não teria condições de sustentar, por um período longo de tempo, o novo nível de preços

<sup>15</sup> Langoni (1976):34-42 e (1978a):17; Senna (1983):cap.3.



reais do petróleo. Na ausência de novas adversidades externas, a tarefa de equilibrar a balança comercial poderia ser enfrentada unicamente pelo crescimento gradual das exportações. Eventualmente, esta dinâmica permitiria gerar superávits que, por sua vez, equacionariam o financiamento da dívida.

O financiamento do déficit se efetivou pela absorção de empréstimos externos. Langoni (1978a):101-102 e (1985):12-14 sustenta que a opção gradualista era fácil, por não pressupor sacrifício no curto prazo, e viável, pela abundância e custo reduzido do crédito internacional. O financiamento externo, contribuição de outros países ao nosso desenvolvimento, tornou-se então instrumento viabilizador da convivência com desequilíbrios: "praticamente todos os países importadores de petróleo - desenvolvidos e em desenvolvimento - tiveram que decidir como enfrentar os graves desequilíbrios nas contas externas decorrentes do choque do petróleo. Houve, nesse caso, interessante dicotomia: os países desenvolvidos optaram por realizar de imediato o ajustamento e trataram de reduzir rapidamente seus déficits em conta corrente, mesmo à custa de rápida desaceleração do crescimento. Por sua vez, a maioria dos países em desenvolvimento preferiu financiar o desequilíbrio, utilizando intensamente os novos canais de ligação com o mercado financeiro internacional. Na realidade, as duas decisões estão interligadas: o acesso dos países em desenvolvimento junto aos bancos internacionais ampliava-se à medida que os países desenvolvidos não estavam competindo intensamente por estes recursos. No período 1974/78, a taxa de juros real média é negativa em cerca de 1% a.a.. Ou seja, tratava-se literalmente de recursos subsidiados que estavam sendo emprestados a um custo inferior à inflação. A oferta era irresistível: desta feita, eram os países em desenvolvimento que pareciam ter encontrado a sua própria pedra filosofal ..." Langoni (1985):12.

A diretriz de adiar o ajustamento à situação criada pelo choque externo fundou-se na ampliação do aparelho estatal e do peso do Estado na economia. Os investimentos públicos cresceram e compensaram a queda dos investimentos privados, afetados por maior grau de incerteza. Para Rabello de Castro (1983):130, os gastos de custeio e de investimentos públicos tiveram a dupla função de facilitar a captação de empréstimos externos e de sustentar o dispêndio interno global. Notaria Langoni (1985):118: "a combinação de uma estrutura altamente (e talvez excessivamente) competitiva do lado da oferta de recursos externos, com um sistema fortemente concentrado nas mãos do Estado, do lado da demanda, criou as condições favoráveis para o endividamento explosivo que iria culminar com a crise de 1982. É o dinamismo próprio desta estranha associação entre competição privada e monopólios estatais que ajuda a explicar a tendência brasileira e de vários outros países em desenvolvimento de procurarem, sucessivamente, postergar os ajustamentos aos diferentes choques exógenos que marcaram o turbulento percurso da economia mundial nos últimos dez anos".

No processo de desenvolvimento do País, segundo Langoni (1976):181/182, o investimento estatal não fora obstáculo ao investimento privado pois mantivera-se em limites aceitáveis. A

exacerbação dos monopólios estatais prevista na estratégia, contudo, fazia antever a ultrapassagem desses limites: "o Estado como empresário, necessariamente, substitui naquele setor a empresa privada, ainda que em termos globais não haja *a priori* razões para esperar uma redução no nível absoluto de investimento privado. No caso brasileiro, a ação do Estado na economia é ainda consequência das próprias políticas utilizadas para implantar a industrialização ... Dada esta longa convivência entre Estado e empresa privada no Brasil não é surpreendente observar o aparecimento de novas formas institucionais de organização através de sociedades em que participam lado a lado o governo, o empresário nacional e o empresário estrangeiro. Há sempre, entretanto, uma interrogação acerca da convergência para o equilíbrio na participação destes atores na economia que poderia ser rompido através do crescimento desproporcional do Estado ... Um indicador qualitativo relativamente simples de níveis máximos de participação estatal seria a redução nos investimentos privados não relacionada com fatores conjunturais, mas sim com a crise de confiança causada pela presença do Estado. A partir deste estágio, se a participação estatal continua a aumentar, caminhamos para um sistema econômico distinto, do tipo 'capitalismo do Estado', em que não há possibilidades de exploração conveniente do potencial produtivo da empresa privada".

#### 2.4 *Análise da Implementação da Estratégia*

A resposta do País ao choque do petróleo foi precária. Não se adotaram medidas de ajuste cambial e controle da demanda, e não houve repasse total aos preços dos derivados do aumento do preço externo do petróleo (pelo receio de seu impacto sobre preços). Segundo Rabello de Castro (1983):130, a falta de ajustamentos definiu um subsídio ao consumidor. Desta forma, não houve redução substancial nas importações de petróleo nem no desequilíbrio externo. O impacto do aumento dos preços sobre a inflação doméstica mesmo assim foi forte. Para Langoni (1978a):107, não só pela falta de medidas restritivas mas pelo efeito perverso indireto, mais duradouro e generalizado, sobre as expectativas inflacionárias<sup>16</sup>.

O Estado não procurou aumentar a eficiência das atividades produtivas do País. Tentando dinamizá-las, ampliou o sistema de incentivos e financiamentos ao setor privado. A proliferação de subsídios e isenções os transformou em fator de privilégio. Para Rabello de Castro (1982):46-48, a expansão dos mecanismos de vantagens gerou perda tributária e aumento do custeio do aparato público, ampliado pela necessidade de administrá-los. Mesmo assim, não conduziu ao aumento do investimento,

---

<sup>16</sup> Ver Campos (1982) apud Velloso (1985):268.

apenas afetou preços relativos, alterou rentabilidades e gerou distorções alocativas. Segundo Langoni (1976):197, "a eficiência dos incentivos decorre justamente do seu impacto sobre a rentabilidade alternativa dos diversos investimentos. Sua consequência fundamental não é a de aumentar o volume agregado de poupança, mas sim a de deslocar investimentos de um setor para o outro. Na medida em que o campo de opções se amplie demasiadamente, a escala de prioridades sociais torna-se confusa e o emaranhado legislativo acaba dificultando a decisão do empresário privado".

O gigantesco programa de inversões públicas para a substituição de importações, por sua vez, exacerbou a presença do Estado no sistema produtivo e ensejou uma busca voraz por recursos financeiros. Pretendia-se um aumento extraordinário do investimento no momento em que a poupança nacional estava sendo pressionada pelo aumento do gasto em consumo de petróleo. Na medida em que o volume de poupança nacional era relativamente constante, a realização do programa estatal teria por consequência a disputa com o setor privado por esses recursos, traduzida num aumento das taxas de juros internas, ou a busca de poupança externa, que teria como contrapartida o endividamento. O governo passou a competir com o setor privado bem como ampliou a busca de recursos externos para conseguir realizar seu programa de investimentos<sup>17</sup>.

A estratégia do II PND propôs investimentos que excediam os recursos disponíveis. A tentativa de manter a oferta de crédito ao setor privado sem deixar de atender ao setor público exerceu forte pressão sobre o volume de crédito externo e de fundos do sistema financeiro interno. As empresas públicas competiam com as empresas privadas pelo volume relativamente pequeno de crédito doméstico livre, e assim pressionavam os juros internos. Estes aumentaram ainda em virtude da suposição de que seria adotada uma política cambial agressiva que encareceria os empréstimos externos. Assim, as empresas que captavam recursos no mercado livre tiveram sua capacidade de investimento reduzida. Enquanto isso os créditos subsidiados do orçamento monetário e a aplicação da poupança forçada pelo BNDE foram ampliados, definindo uma compartimentalização exagerada dos recursos, com excesso num setor e falta em outros.

No final, a política econômica acabou por distorcer o investimento privado, dada a extrema dicotomia entre as taxas de juros bastante altas praticadas no mercado e as subsidiadas pelo governo.

<sup>17</sup> Delfim Netto (1984):32-34 também sustenta esta análise: "ingressamos num grande programa de substituição de importações, apoiado em investimentos gigantescos ... Todos eles úteis, mas certamente de um nível de prioridade discutível ... Esse enorme programa de substituição de importações exigia um aumento da poupança nacional. Ora, no instante mesmo em que a poupança nacional estava sendo reduzida - porque o aumento do preço do petróleo significa um imposto cobrado pelos produtores de petróleo sobre a economia nacional - se o governo se dispôs a realizar um amplo programa de desenvolvimento ele acaba tendo que tomar recursos do setor privado e tem de criar os déficits no balanço de pagamentos. Não existe milagre. Ou eu tomo do setor privado ou faço um buraco no balanço de contas-correntes. Ou as duas coisas. Na realidade, o governo comprimiu o setor privado de forma dramática. Ele tomou recursos do setor privado para conseguir realizar os projetos de substituição de importações. Isto significa que tinha de elevar a taxa de juros reais de forma a impedir que o cidadão que quisesse fazer uma nova indústria pudesse fazê-lo. O governo passou a competir com o setor privado ... porque o volume de recursos é relativamente constante".

Para Langoni (1978a):51-75, a cada vez que o Estado pressionava os fundos de poupança voluntária ou ampliava os fundos de poupança compulsória sob seu controle, controlava ainda mais as decisões alocativas de investimento<sup>18</sup>. Enquanto isso, o mercado acionário centrava-se nas ações de estatais. Ele sintetizava: "face à eterna tendência de atacar os efeitos e não as causas, chegou-se à situação confusa e paradoxal em que os recursos privados só atendem efetivamente à capitalização das empresas estatais, enquanto que à maioria das empresas privadas só resta a alternativa de buscar seus recursos no próprio governo" Langoni (1978a):51.

O descontrole monetário gerado pelo déficit no orçamento monetário e pela captação externa levou ao recrudescimento do processo inflacionário. O maior grau de incerteza foi mais um aspecto prejudicial às decisões privadas de aplicação em capital de risco pois reduzia ainda mais as expectativas de rentabilidade e de lucro futuro, já afetadas pela conjuntura externa: "Nunca é demais repetir que só existe um ganhador líquido inequívoco com a inflação: o próprio governo. Principalmente quando ela se torna variável em seu ritmo e, portanto, de difícil previsão, amplia as divergências entre a rentabilidade privada e social, multiplicando o número de setores que deixam de ser atraentes para o investidor particular" Langoni (1978a):16-17. Além do impacto dos juros e dos preços sobre as decisões privadas, havia também o conflito por mercados. Continuava Langoni (1978a):56, "o simples anúncio de que uma empresa estatal pretende investir num setor é suficiente para desestimular qualquer plano privado de investimento na área, dando origem ao fenômeno do 'espaço vazio criado'".

A parcela do setor privado que, ao contrário, dispôs de crédito subsidiado para investir na instalação de atividades produtivas nas quais o País não era eficiente nem competitivo, viabilizou projetos que de outra forma nunca seriam executados. Muitas dessas indústrias, amparadas por medidas de proteção doméstica, começaram a operar com custos superiores à média mundial, o que repercutiu no conjunto da economia: "Há ... um balanceamento extremamente delicado entre autosuficiência, economia de divisas e eficiência a fim de que se possa alcançar o crescimento auto sustentável com um mínimo de custos sociais. O II PND propõe explicitamente a extensão da substituição de importações para a faixa de bens de capital, indústria eletrônica de base e insumos básicos. Estes são setores que alimentam várias outras indústrias, o que torna particularmente crítica a conciliação do objetivo de diversificação da produção doméstica com critérios de eficiência econômica" Langoni (1976):66.

A exacerbação da presença estatal, portanto, induziu a uma sensível distorção no investimento privado. Para Langoni (1985):121, a expansão do setor público quebrou a relação de complementaridade entre Estado e setor privado, que existira até então. O aumento da taxa de juros refletia a disputa por recursos e logo tornou-se inviável manter o volume de subsídios que privilegiava alguns setores empresariais. Para Rabello de Castro (1983):132, o Estado penetrara "em toda gama de decisões

<sup>18</sup> Langoni (1978a):75 e (1978b):6; Rabello de Castro (1982):44-48 e Senna (1983):196/197.

econômicas, inibindo a iniciativa privada autônoma e desviando os interesses econômicos particulares, cada vez mais, para aplicações financeiras de defesa contra a deterioração patrimonial<sup>19</sup>.

A estratégia econômica teria tido o efeito perverso e gravíssimo de transformar a própria lógica privada ao colocar todo o processo de alocação de recursos sob o arbítrio do Estado, que passava a fixar prioridades no lugar do mercado. Langoni (1978a):10 sublinharia a dependência das empresas em relação à vontade do Estado: "há uma conscientização crescente por parte da Nação de que o fortalecimento da economia de mercado exige que o lucro seja o resultado legítimo da competição, da eficiência num sentido temporal, e da disposição de correr riscos, e não simples realização de ganhos de capital, exploração de privilégios associados a práticas restritivas, ou acesso a recursos especiais subsidiados"<sup>20</sup>.

Em suma, a estratégia econômica de substituição de importações, de expansão estatal e de subsídios ao setor privado teria determinado pressões sobre preços e juros, profunda instabilidade econômica e distorções alocativas na estrutura produtiva de impacto negativo sobre a competitividade. Esta situação teria determinado uma onda de protestos de grande intensidade contra a crescente presença do Estado na economia, e a inflamada defesa da livre iniciativa e da economia de mercado. A Revista Visão, por exemplo, fez críticas contundentes contra a presença do Estado e proliferação de empresas estatais. Afirmava-se em 1976 que era paradoxal o fato de que a estatização da economia, pelo aprofundamento do domínio sobre setores estratégicos, estava sendo processada pelos governos do movimento militar, convictamente privatistas<sup>21</sup>.

A política antiinflacionária adotada no início do governo teria sido episódica. Por várias vezes o governo a suspendeu em razão da prioridade conferida ao crescimento. Essas idas e vindas, a relutância na execução de um controle mais firme, teriam conformatado a denominada política de *stop and go*. Para Langoni (1978b):3 e Senna (1983):41-42, a contração da oferta de moeda trazia como efeito a diminuição do dispêndio global e, assim, da produção e do emprego. Quando estes começavam a cair, aumentavam as pressões para que houvesse mudança na política, pois depois de anos de intensa expansão era difícil aceitar uma meta de crescimento moderada. E a falta de resultado imediato sobre o nível de preços tornava ainda mais difícil sustentar o combate à inflação.

A estratégia incorporava a inconsistência entre as políticas antiinflacionária e de crescimento, a contradição entre uma política monetária que visava conter a oferta monetária gerada pela própria política fiscal - gasto público com financiamento externo e crédito ao setor privado. Tão evidente

<sup>19</sup> Langoni (1976):179-185 e (1978a):13-14.

<sup>20</sup> Langoni (1978a):73-74/110-111 e Senna (1983):199.

<sup>21</sup> Ver Pessanha (1981). Revista Visão, 05/04/1976, apud Lessa (1978):131/132 e Revista Visão, 19/04/1976, apud Castro (1985):41.

conflito forçou a revisão da estratégia. A partir do final de 1976, adotou-se uma política fiscal compatível com o combate à inflação, uma "política relativamente mais harmoniosa entre controles monetários e controles fiscais" Langoni (1978b):5.

Mas a contração dos meios de pagamento ( $M_1$ ) e da expansão da liquidez foi insuficiente, mesmo com a contenção fiscal. Persistiu a dificuldade no controle do ingresso de recursos externos e dos repasses financeiros dos bancos oficiais. As divisas externas ainda ampliavam a instabilidade monetária, pois o mecanismo do depósito em moeda estrangeira nas autoridades monetárias permitia convertê-las em moeda nacional a qualquer tempo. Continuou também o descontrole da expansão do crédito subsidiado ao setor privado, industrial e rural (concedido pelo Banco do Brasil).

Estes fatores acabariam por tornar a política de regulação da liquidez inócua como instrumento de combate à inflação: obrigavam a um controle dos meios de pagamento ( $M_1$ ) cada vez mais forte e prolongado para que se alcançasse um impacto menor sobre preços. De acordo com Langoni (1978a):95-107 e (1978b):6, a proliferação de subsídios e incentivos com fundos especiais impediria o controle preciso da política monetária e, portanto, um resultado mais visível no combate à inflação.

A análise dos fatores de expansão do crédito revelava, ainda, a resistência do próprio Estado em adotar as medidas de combate ao processo inflacionário: "a mobilização crescente de recursos pelo Estado, e a conseqüente ampliação de seu poder de decisão quanto a níveis desejados de investimentos na economia aumenta a participação e responsabilidade do próprio Estado na origem do processo inflacionário. O círculo de giz se completa na medida em que a aceleração de preços amplia automaticamente a transferência de recursos do setor privado para o Estado, o que torna inclusive difícil a obtenção de consenso a nível do governo, quanto à necessidade de manter a inflação sob controle. O problema de apropriação diferenciada de recursos entre os diversos órgãos governamentais passa a ser então um fator objetivo na definição de um grau factível de coordenação interna na execução da política conjuntural" Langoni (1978a):99.

A persistência do processo inflacionário, segundo Langoni (1985):128/129, seria viabilizada enfim pelo contexto institucional de descontrole do Banco Central sobre o volume de emissão de moeda. No Brasil, como em muitas nações em desenvolvimento, o financiamento do setor público pela emissão seria quase sempre automático e tornava a oferta monetária uma componente endógena.

A manipulação de instrumentos de política econômica e as frequentes mudanças nas regras institucionais afinal reduziriam a credibilidade nas autoridades governamentais. Conclui Senna (1983):17: "naturalmente, os instrumentos de política econômica existem para serem usados. Na verdade, é função dos governantes lançar mão das ferramentas disponíveis, com o propósito de ajudar a

promover o desenvolvimento econômico e social. As políticas industrial, monetária, creditícia, fiscal e de câmbio constituem exemplos concretos. De novo, aqui pode-se criticar o comportamento histórico dos governantes brasileiros: os instrumentos de política têm sido exageradamente manipulados, em nosso país. As 'regras do jogo' não são estáveis, o que acarreta elevado grau de incerteza e frequentes mudanças de rumo".

## 2.5 Avaliação das Implicações da Estratégia

Na avaliação neoliberal, a estratégia do II PND representou o ápice histórico de uma era na qual prevaleceu o crescimento econômico desequilibrado sustentado na excessiva presença do Estado, incrementada por uma política de auto-expansão do aparato estatal. A estratégia não respondeu aos desajustes macroeconômicos lançados pelo choque externo, e determinou por si seu agravamento bem como o surgimento de novos desequilíbrios. O crescimento econômico persistia mas o déficit público consolidado e os impedimentos ao controle da expansão monetária apontavam seus limites. A partir desse ponto, um avanço na concessão de subsídios ou no crescimento do Estado-empresário significaria a quebra definitiva da economia de mercado e dos seus mecanismos de alocação dos recursos.

A recessão mundial que se seguiu ao aumento nos custos da matriz energética prejudicou as expectativas empresariais e levaria à redução do investimento privado e, em última instância, do próprio crescimento. A estratégia exerceu ação anticíclica de larga escala. O volume de investimento público levou a demanda agregada a um nível superior ao do potencial de renda e poupança de uma nação empobrecida. Langoni (1985):117-120 resume a análise: "o Brasil, a exemplo de um grande número de países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, optou ... por uma estratégia de desenvolvimento baseada no crescimento rápido, financiado por recursos externos, e comandada por uma presença cada vez mais marcante do Estado na economia. Foi um período em que o Estado desempenhava um papel ativo na correção das imperfeições de mercado via subsídios e controles de preços, além de progressivamente ampliar sua esfera de atuação direta, mobilizando a poupança doméstica e liderando os planos de investimentos em vários e importantes setores. Num processo de auto-expansão, resultante de uma associação incomum entre recursos e poder, o Estado passou, nos últimos anos, de agente corretor a fonte primordial de desequilíbrio. Assim, de uma fase fugaz de brilho, quando chegou a ser considerado como um *deus-ex-machina*, cuja sabedoria ilimitada contrastava com as dificuldades de operação das chamadas forças de mercado, o planejamento econômico logo se transformou em instrumento justificador da expansão excessiva do setor público. A viabilização financeira dessa expansão se deu através de dois mecanismos fundamentais: o imposto inflacionário e o endividamento. Em ambos os casos, a presença do Estado era condição *sine qua non*

para assegurar a transferência de recursos reais para o setor público ... O Estado ... atuou de forma anticíclica ... Manteve-se, dessa forma, o ritmo do crescimento acima de sua tendência natural ..., mas à custa de novo patamar inflacionário (a inflação praticamente duplica) e da aceleração dos endividamentos externo e interno ... Mais do que os detalhes conjunturais, importa observar, nessa análise global da evolução dos acontecimentos, a rigidez institucional da economia brasileira, decorrente da auto-expansão do setor público. Aumento da presença do Estado, endividamento e inflação são elos lógicos em uma cadeia de desequilíbrios<sup>22</sup>.

Da política econômica teria transparecido em diferentes ocasiões uma avaliação pouco criteriosa a respeito da violência da adversidade internacional. A resposta passiva à instabilidade da economia mundial e ao desajuste externo foi de um equívoco e de um irrealismo quase irresponsáveis. Segundo Rabello de Castro (1982):48, "o Estado adiou o ajuste econômico e passou por cima dos fatos para 'recriar' uma situação mais benigna do que o mundo real tinha para oferecer"<sup>23</sup>.

O ajustamento externo permaneceu indispensável. Seu adiamento teve como consequência o acúmulo de desequilíbrios e dos sacrifícios e custo sócio-econômico inerentes à política econômica de ajuste e estabilização. Rabello de Castro (1983):130 questionaria a "validade da estratégia de 'fintar a crise'". E também Campos (1983): "em 1974, após o primeiro choque do petróleo, e depois em 1980, após o segundo choque, entretivemos a ilusão de que poderíamos ser uma 'ilha de prosperidade' num mar de recessão. Dessa miragem nasceu o II PND. Enquanto outros países faziam doloroso ajustamento, nós preferimos recorrer ao financiamento. 'Financiamento ao invés de ajustamento' - eis o nosso lema. Por ter sido postergado, o ajustamento agora tem que ser amargurado".

A estratégia de desenvolvimento fundada na expansão do setor público e no financiamento pela via do endividamento externo chegava ao seu virtual esgotamento no início da década de oitenta, com a aceleração inflacionária e a recessão internas: "Estes resultados representam duro golpe na crença, que já começava a se generalizar naquela ocasião, de que o desenvolvimento brasileiro já teria atingido um estágio de auto sustentação, transformando-se em processo mais ou menos automático. Todas essas expectativas excessivamente otimistas dissiparam-se pela violência das mudanças ocorridas nos últimos anos. Passamos a viver em um mundo de energia cara, capital mais escasso e crescimento instável, ao mesmo tempo que, internamente, o arcabouço institucional tornava-se mais rígido pela onipresença estatal, com a visível obsolescência de instrumentos e instituições" Langoni (1985):134.

De acordo com esta ótica, o reordenamento institucional seria crucial para estabilizar a economia e traçar uma trajetória de desenvolvimento sustentado. Redefinir com profundidade o papel

<sup>22</sup> Ver Langoni (1978a):45; Rabello de Castro (1983):133 e Senna (1983):23-26.

<sup>23</sup> Ver Langoni (1985):34.



do Estado no sistema econômico envolveria questionar a expansão descontrolada de suas funções empresariais e reguladoras da empresa privada. O ajuste incluiria naturalmente um programa de curto prazo de austeridade no gasto público, em função do excesso de endividamento e dispêndio realizado até então. A enorme expansão do investimento estatal comprometera o crescimento da economia. A partir dali, seria preciso reduzir o dispêndio para um nível que permitisse transferir ao exterior os recursos utilizados em excesso no passado. Embora impactasse sobre a produção, tal estratégia reduziria pressões sobre preços e garantiria retomar bases estáveis para o investimento privado.

A nova ordem institucional a ser construída deveria ser flexível, descentralizada, não intervencionista e voltada para o controle do próprio Estado pela sociedade civil. Para Langoni (1978a):55-56, (1978b):7-10 e (1985):XVI-XVII, o planejamento estatal no Brasil seria paradoxal: preocupava-se de maneira exagerada com a condução do setor privado, ao mesmo tempo em que perdera a ingerência sobre o próprio setor público. A redefinição do papel institucional coordenador do Estado deveria centrar-se na criação de mecanismos apropriados ao controle do setor público. Haveria que desconcentrar o processo decisório das mãos do Executivo e reduzir a concessão discricionária de subsídios ao setor privado pela burocracia do Estado, que tinha atenuado os conflitos gerados pela expansão estatal mas não era mais viável em termos tributários.

Esta reordenação institucional permitiria ao Estado voltar a ser agente de mudanças e não fonte de desequilíbrio. Reduzido o controle estatal, sua ação poderia ser direcionada ao campo social e ao apoio à inovação tecnológica, além de ser mantida na consolidação da infra-estrutura econômica<sup>24</sup>. Diria Langoni (1978a):46: "o Estado foi o maestro do processo e a sinfonia ainda continua inacabada, pelo menos para uma grande parte da população. Antes de qualquer plano redistributivo grandioso, é necessário simplesmente eliminar e simplificar ao máximo toda a parafernália intervencionista ... Este reordenamento facilitará o controle de uma das principais fontes de alimentação da inflação, permitindo ainda a liberação de recursos fiscais que poderiam então ser reciclados para objetivos sociais efetivamente relevantes. É essencial a descentralização do processo decisório em todos os níveis e, em especial, no que diz respeito aos recursos para investimentos. Esta descentralização é que irá aproximar prioridades governamentais de preferências reveladas pela comunidade e, ao mesmo tempo, dará a dimensão de realismo e eficiência à aplicação desses recursos. É esta alteração de filosofia que irá conduzir a uma trajetória de crescimento relativamente mais estável e com menores pressões inflacionárias, criando condições para que políticas redistributivas específicas possam efetivamente conduzir a um perfil de renda mais adequado ... Não há nenhuma contradição fatalista entre uma sociedade liberal em todas as suas dimensões e o atendimento de amplos objetivos sociais".

---

<sup>24</sup> Ver Langoni (1985):155 e Martone (1982):59-68.

O objetivo de reordenar o Estado exigiria enorme apoio político. Na análise de Langoni (1985):116 e 147, no entanto, a coincidência com a transição para a abertura política abria a perspectiva de consolidar tal apoio pois impediria tentativas de auto-expansão do Estado; a "articulação entre Estado e sociedade pela via política não assegura, necessariamente, a redução do peso do setor público na economia. Em diversos países, a descentralização política convive com o Estado economicamente poderoso. O que se impede, entretanto, é a auto-expansão do setor público, isto é, seu crescimento endógeno e de moto próprio, à margem das preferências reveladas pela sociedade ... As definições dos contornos mais marcantes do sistema econômico, em permanente mutação ao longo do processo de desenvolvimento, teriam que ser legitimadas por fórum político legalmente estabelecido, e deixariam, portanto, de resultar da exclusiva ação burocrática".

O exame retrospectivo mostraria que a proteção artificial à indústria resultara numa estrutura produtiva introvertida, distorcida e que perdia competitividade internacional. O Brasil caminhara na direção da autarquia, ao contrário dos países industriais, que realizaram um esforço de ajustamento e abertura externa de suas economias. Para Langoni (1978a):45-46, seria preciso abandonar a euforia do desenvolvimentismo industrializante: "é fundamental uma volta às origens, o abandono do artificialismo que pretende viabilizar toda e qualquer atividade e, principalmente, a coragem de substituir a euforia de ter tudo, pela grandeza de escolher o que efetivamente é relevante e é possível".

Para reverter esse estado de coisas, Langoni (1982) apud Baer (1986):136 recomendava direcionar a formação de capital para atividades nas quais houvesse vantagem natural: "observa-se uma tendência natural de redimensionamento dos investimentos públicos e privados para a exploração de atividades nas quais o Brasil possui vantagens inequívocas e, portanto, rentabilidade social elevada. É exatamente esta tendência de reorientação do capital do setor industrial para o da agricultura e o da mineração que representa a alternativa brasileira para a crise ... Este processo de mudança estrutural, esta alteração dos padrões de investimento, fugindo a uma concentração excessiva no processo de industrialização, é que terá que realizar-se agora de maneira espontânea e menos dependente de incentivos e subsídios artificiais". E concluía: "É a saudável redescoberta das possibilidades reais de crescimento em segmentos como agricultura e mineração que estiveram relegados a um segundo plano durante anos de prevalência do conceito de 'industrialização a qualquer custo'" Langoni (1985):149.

## CAPÍTULO III

### UMA ANÁLISE ESTRUTURALISTA

#### 3.1 Aspectos Conceituais e Analíticos<sup>1</sup>

A interpretação estruturalista nasceu no final da década de quarenta nos trabalhos de economistas vinculados à CEPAL, em particular Raúl Prebisch. Nos anos cinquenta e sessenta foi difundida nos países latino-americanos e em vários deles passou a embasar as estratégias de desenvolvimento. A partir de fins da década de sessenta o marco analítico original se viu face a impasses, em virtude dos fracos resultados sociais obtidos por aquelas estratégias. Mesmo assim, sustentou sua relevância, sendo referencial para abordagens realizadas nos anos setenta e oitenta<sup>2</sup>. Dentre as muitas abordagens que compartilham a herança cepalina, apresenta-se neste capítulo a de Antonio Barros de Castro e de seus seguidores, a qual no meu entender preserva a tradição da CEPAL no seu conteúdo mais nuclear, ainda que absorva outras influências<sup>3</sup>.

O marco analítico cepalino nasce da intenção de entender a especificidade histórica do subdesenvolvimento latino-americano, dada a percepção da deficiência da análise liberal em fazê-lo. O entendimento cepalino da diversidade sócio-econômica supõe o processo de crescimento econômico como um desenrolar histórico específico que resulta em experiências nacionais desiguais de progresso e, portanto, de desenvolvimento industrial, tecnológico e social. A abordagem é voltada ao exame do subdesenvolvimento sócio-econômico dos países da região e à busca de sua superação.

Face aos conceitos usuais de desenvolvimento e subdesenvolvimento e à existência de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a CEPAL contrapõe os conceitos de **centro e periferia**. A propagação desigual do progresso técnico e, assim, do desenvolvimento econômico mundial teria configurado, nos séculos XIX e XX, o centro, o conjunto das nações com estruturas produtivas industrializadas e diversificadas, e a periferia, as economias com estruturas produtivas especializadas em produtos primários exportados aos países centrais. Rodríguez (1981):42 assinala a similaridade entre as dualidades centro-periferia e países avançados e atrasados, que ressaltam as desigualdades de estruturas produtivas. Porém, o conceito centro-periferia embute uma idéia adicional: nas relações peculiares de uma

<sup>1</sup> Este item introdutório pode ser dispensado pelos leitores familiarizados com a estrutura analítica da abordagem.

<sup>2</sup> Fajnzylber (1983):149-150 e Fishlow (1986a):167-178 resumem brevemente essa evolução. Schwartz (1989):150 nota que as abordagens recentes "têm vínculos com a escola estruturalista original, mas a herança está distribuída de modo desigual".

<sup>3</sup> No capítulo seguinte será examinada a análise de Tavares, Lessa e diversos outros autores, a qual também tem sua semente na abordagem cepalina, mas procura revisar alguns dos conceitos originais.

determinada divisão internacional do trabalho, as distintas estruturas e relações econômicas internas e externas dos países teriam conformado a subordinação e dependência da periferia em relação ao centro<sup>4</sup>.

A abordagem destaca que a estrutura produtiva periférica seria heterogênea e especializada. Heterogênea, dual ou parcialmente atrasada, porque coexistiriam setores modernos e atrasados não integrados entre si. Especializada ou pouco diversificada, porque sua estrutura de produção estaria relativamente concentrada em poucos itens, em geral primários de exportação (dependentes da dinâmica do mercado exterior). A heterogeneidade definiria, ademais, um padrão de consumo diversificado e em mudança permanente. Ao por em primeiro plano as estruturas nacionais de produção e consumo, distinguiria setores econômicos e grupos sociais, não diluídos em conceitos homogêneos tais como mercado ou produtor<sup>5</sup>.

A referência básica do estruturalismo é a transformação das estruturas econômicas periféricas visando torná-las diversificadas e integradas, como no centro. O processo histórico de desenvolvimento e superação do atraso, no caso latino-americano, seria processo de expansão da estrutura industrial e de suas inter-relações. A instalação de setores industriais e a substituição de importações por esta produção interna ensejariam avanço na base técnica e na produtividade da economia. Há clara identidade entre processo de industrialização, desenvolvimento e superação da dependência externa: "quando o sistema econômico mundial adquire certo grau de desenvolvimento, ... a industrialização passa a ser então a forma principal e necessária de crescimento das economias que constituem o pólo periférico do referido sistema" Rodriguez (1981):45.

A dependência externa da periferia estaria ligada ao estrangulamento externo provocado por sua inserção econômica subordinada na economia mundial e pela estrutura de oferta doméstica pouco diversificada. Neste caso, surgiriam desajustes setoriais entre oferta e demanda, pontos de estrangulamento atendidos mediante importações (ainda que ao mesmo tempo pudesse existir capacidade ociosa em outros setores). A necessidade de recursos externos seria dada por dois hiatos: em adição ao hiato de poupança interna, haveria um hiato de divisas na desproporção entre a aquisição de matérias-primas e equipamentos não produzidos no País e o montante de receitas de exportação, sobretudo em virtude dos limites da demanda mundial e da deterioração dos termos de troca de produtos primários. A industrialização e a reinserção na economia mundial marcariam a conquista da autodeterminação no desenvolvimento da Nação, o rompimento dos laços de dependência pelo deslocamento da dinâmica para dentro do país.

A indústria de bens de capital, em particular, teria papel estratégico por sua posição hierárquica

<sup>4</sup> Prebisch (1950):156; Cardoso de Mello (1975):14 e Salviano Jr. (1993):125-126.

superior às demais. Explica Fajnzylber (1983):53: "sua magnitude e estrutura interna constituem um fator explicativo importante para a análise da dinâmica industrial; em sua condição de portador material do progresso técnico, exerce influência nas modificações que experimentam a produtividade da mão-de-obra e do investimento e, em consequência, a competitividade das economias nacionais"<sup>6</sup>.

O crescimento econômico seria impulsionado pela expansão industrial. No caso em que a produção e o investimento exigissem acesso a um produto manufaturado não produzido no País e não substituível (sobretudo bens de produção) poderia haver déficit no fluxo comercial e estrangulamento externo bloqueador do crescimento. Explica Souza (1985):100-nota 2: "a ocorrência de falhas importantes na estrutura produtiva importaria uma determinada relação técnica entre níveis de investimento e renda, de um lado, e de importações, do outro. E, por este motivo, uma economia poderia incorrer em déficit externo, ainda que sua poupança potencial fosse suficiente para financiar o investimento planejado. Sempre que o investimento for limitado por escassez de bens de capital importados, observar-se-á, *ex post*, uma baixa taxa de poupança interna. Na verdade, o estrangulamento externo terá impedido um investimento maior, e portanto a conversão da poupança potencial em poupança efetiva"<sup>7</sup>.

A industrialização, ao gerar maior produtividade e renda, seria o caminho para superar a miséria. Prebisch (1949):100 sublinharia: "Daí o significado fundamental da industrialização dos países novos. Não é ela um fim em si mesma, senão o único meio que eles dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o nível de vida das massas".

A abordagem cepalina diverge da percepção liberal de que as mudanças estruturais podem nascer espontaneamente da ação das forças de mercado. Entende-se que as transformações setoriais ligadas à superação do subdesenvolvimento teriam significado inalcançável por uma análise balizada apenas no mercado. O processo de industrialização nascido das forças de mercado não ativaria a transformação, tenderia a reproduzir arranjos definidos historicamente. Mais ainda, faria manifestarem-se problemas de balanço de pagamentos e de subutilização de capital e força de trabalho<sup>8</sup>.

O projeto estruturante de industrialização exigiria aglutinar a **ação diretiva do Estado** em torno da "vontade nacional", do interesse geral da Nação. Fishlow (1986a):172 nota a idéia totalmente anti-liberal de que o desenvolvimento seria consequência da ação política. O Estado seria expressamente chamado para formular e por em prática a estratégia econômica. Ao planejamento estatal global caberia definir o projeto prioritário da construção da economia, definindo metas macroeconômicas de

<sup>5</sup> Rodríguez (1981):38-48.

<sup>6</sup> Ver Castro (1985):62; Cardoso de Mello (1975):20/21 e Lessa (1978):212/213.

<sup>7</sup> Ver Rodríguez (1981); Fishlow (1986a):170/171; Batista (1989):15-32; Souza (1991):63-76.

<sup>8</sup> Rodríguez (1981):48.

crescimento e investimento e também políticas industrial e tecnológica. O planejamento buscaria identificar mudanças na demanda e adequar a estrutura de oferta nas suas relações produtivas intra e intersetoriais. O investimento produtivo estatal caberia nos casos em que a expansão de setores estratégicos fosse travada pela falta de recursos ou de iniciativa das empresas privadas.

A formação de preços dependeria da esfera produtiva, e só secundariamente de fenômenos estritamente associados às variações monetárias. Na maioria dos setores industriais, em particular os mais concentrados, prevaleceria a fixação de preços por uma margem sobre custos, definida individualmente pelas empresas, que teriam poder suficiente para impor seus preços ao mercado. Nos setores competitivos, como o agrícola e alguns industriais, prevaleceriam os mecanismos de regulação pela oferta e demanda. Por fim, vários preços básicos seriam objeto de legislação ou administração do governo (salários, aluguéis, câmbio, tarifas)<sup>9</sup>.

A rigidez da estrutura produtiva no curto prazo tornaria muito difícil controlar o fenômeno da inflação. Nesta ótica, transformações na estrutura de oferta e no padrão de consumo gerariam estrangulamentos setoriais e escassez de produtos. E os limites setoriais de capacidade instalada detonariam um processo de ajustamento e mudança de preços relativos. Existindo preços inflexíveis para baixo, o ajuste só ocorreria via inflação<sup>10</sup>. O impacto da mudança de preços relativos sobre o nível de preços dependeria da presença de mecanismos de propagação, dadas as especificidades institucionais, sociais e estruturais de cada país. Os agentes econômicos, empresas e trabalhadores, na defesa de sua participação na renda da economia, reagiriam à mudança de preços com um processo de reajuste dos próprios rendimentos que implicaria um conflito distributivo. Madi (1985):119/120 resume: "as principais categorias de análise dos estruturalistas são os fatores estruturais - pressões básicas - e os mecanismos de propagação. As pressões básicas - verdadeiras causas da inflação - constituem desequilíbrios de crescimento ... Sobre estes fatores estruturais, agem os mecanismos de propagação. Nesta categoria, ... destacam os reajustes de salário e rendas que expressam as pressões dos diferentes grupos sociais para manter a sua participação na renda agregada uma vez iniciado o processo inflacionário, isto é, de um lado revelam o poder econômico do setor produtivo para remarcar preços e, de outro, a capacidade de negociação dos trabalhadores para defender o salário real".

O conflito distributivo latente nas economias capitalistas seria mais intenso nos países periféricos, como os latino-americanos, em virtude das condições estruturais e institucionais. Nota Kandir (1989):72: "Conforme observa o estruturalismo, as economias destes países estão submetidas a fortes e recorrentes pressões por mudanças de preços relativos; em consequência, tendem a ser

<sup>9</sup> Ver Bacha (1982):28-32 e Castro & Souza (1985):209-213. Kandir (1989):31/32 explica o padrão marshall-kaleckiano de formação de preços.

<sup>10</sup> Lopes (1979):11.

cronicamente inflacionárias".

O estruturalismo admite estratégias de ajustamento não-recessivas ao desequilíbrio externo e de preços, não supondo oposição definitiva entre inflação e crescimento. Sua política alternativa de ajuste atacaria o problema pelo lado da oferta, via transformação estrutural capaz de adequar a estrutura produtiva à demanda, e pelo lado da demanda, via políticas de rendimentos destinadas a administrar o conflito distributivo. Nessa ótica, a remoção de obstáculos estruturais que produzem as pressões básicas garantiria crescimento mais estável. As políticas monetária e fiscal seriam instrumentos antiinflacionários passivos, submetidos ao objetivo de corrigir os desequilíbrios estruturais. Políticas recessivas não seriam recomendadas porque alcançariam ganhos no combate à inflação trazendo como subproduto custos sociais graves e prejuízo à taxa de investimento. A elevação dos juros e a queda na demanda atuariam negativamente sobre o crédito e as expectativas de rentabilidade<sup>11</sup>.

A análise de cunho desenvolvimentista incorpora, pois, algumas diretrizes básicas: (a) a prioridade ao processo de desenvolvimento e industrialização, com mudança estrutural, avanço tecnológico e reinserção externa; (b) a visão do Estado como agente estruturante e, portanto, sinalizador dos rumos do desenvolvimento; (c) o exame da estrutura produtiva de um ponto de vista microeconômico, sobretudo para detectar falhas setoriais a serem corrigidas com o crescimento; (d) a associação do processo inflacionário às distorções da estrutura produtiva e a aspectos institucionais.

### 3.2 Diagnóstico e Propostas Alternativas

A análise desenvolvida por Castro (1985):36 sublinha que o choque externo, ao gerar a deterioração dos termos de troca e ampliar a necessidade de divisas, mostrou a vulnerabilidade do País: "Aquilo que a economia tinha a oferecer ao mundo não mais seria capaz de comprar o indispensável ao seu funcionamento, e, claro, ao seu crescimento. Era como se, enquanto exportadora, a economia permanecesse no mesmo ponto, mas suas necessidades tivessem se trasladado para um patamar muito mais elevado. E o Balanço de Pagamentos ali estava a registrar as dimensões do desastre. Em última análise, estavam sendo questionados a estrutura produtiva, a inserção no comércio internacional e o próprio estilo de crescimento da economia. Diante de problemas desta natureza e magnitude, de nada serviria travar a economia e/ou reorientar o gasto interno. Mais precisamente, o mero desaquecimento da economia, e/ou a ativação de certos ramos e a retração de outros, deixaria intacta uma estrutura

<sup>11</sup> Ver Madi (1985):120 e Schwartz (1989):150. Rodríguez (1981) e Fishlow (1986a):172 consideram os argumentos heterodoxos de certo modo mais "vagos" e "tolerantes" em relação ao combate à inflação no curto prazo.

econômica desbalanceada e comprovadamente vulnerável, face a um mundo cuja instabilidade não poderia mais ser ignorada".

O estrangulamento externo e o colapso da capacidade de importar, para Castro (1985):53, era "a verdadeira questão" a ser respondida pela estratégia e teria que ser enfrentada mediante uma transformação da base energética e da estrutura produtiva setorial. A restrição de divisas derivava do rápido aumento da importação de bens da base da cadeia produtiva e o choque do petróleo reforçava-a drasticamente. Cabia, pois, realizar nova onda de substituição de importações e construir uma estrutura econômica mais equilibrada e com maior autonomia tecnológica face ao exterior.

A expansão industrial deveria privilegiar os setores básicos, bens de capital e insumos, antes preteridos, pois seu atraso relativo constituiria a própria marca do subdesenvolvimento industrial: "as indústrias de base (especialmente química) e de bens de capital revelaram-se incapazes de assumir o peso e as funções que lhes correspondem nas estruturas industriais avançadas. Em particular, a manifesta atrofia do setor produtor de bens de capital significava que o crescimento, ainda que veloz, era tecnologicamente passivo. E a aceleração do crescimento na fase do milagre ... tornou ainda mais nítidas estas limitações ... Os setores em que a indústria se revelava deficiente combinavam, em diferentes dosagens, características tais como: longo prazo de maturação, baixo retorno, elevado risco e alta densidade tecnológica. Consequentemente, não obstante todo o crescimento industrial progresso, não se havia de fato superado aquilo que a CEPAL denominou de etapa 'difícil' do processo de industrialização. Em suma, o crescimento industrial havia sido enorme, mas, ao topar com a barreira das indústrias 'difíceis', ladeara o obstáculo, prosseguindo sob a forma de uma expansão predominantemente horizontal - e crescentemente aberta para o exterior" Castro (1985):76<sup>12</sup>.

A economia brasileira, segundo Castro (1985):35/36, vinha num ritmo de crescimento, no primeiro semestre de 1974, que não deveria ser interrompido por um ajuste externo baseado no controle macroeconômico da demanda. O enorme volume de investimentos lançado na fase do "milagre" - em andamento ou em fase de conclusão - supunha a continuidade do crescimento acelerado do mercado interno e não previra o choque do petróleo e suas consequências. Estava, pois, sob ameaça de fracasso. A política econômica deveria assegurar que aquele conjunto de investimentos encontraria a demanda esperada no momento em que fora decidida sua realização. Ademais, em princípio, as decisões

---

<sup>12</sup> Ver Castro (1985):33 e Fajnzylber (1983):184-190/383-394. Castro (1985) também cita texto da CEPAL dedicado à questão, que na época já defendia a relevância de um programa de industrialização substitutiva de importações de insumos básicos e bens de capital: "Seu papel pode não ser da mesma magnitude que no passado em termos quantitativos, mas tem indubitavelmente, importância transcendental em termos qualitativos e em setores decisivos. Isto se percebe claramente se se observa que precisamente os setores mais atrasados no processo de substituição são aqueles que produzem bens tão criticamente importantes para o desenvolvimento como os bens de capital (particularmente os específicos), e alguns bens intermediários básicos" Ayza, Ficher e González (1975).



necessárias à correção das distorções da estrutura produtiva exigiriam uma conjuntura minimamente promissora, não recessiva. Para Souza (1991):56-62, o perfil de diversificação e o reduzido grau de integração da estrutura produtiva ampliavam sobremaneira o custo de uma política de ajuste.

A proposta econômica, de acordo com a análise, deveria considerar um esforço de industrialização para recondicionar a estrutura de oferta a médio prazo e, por esta via, superar o estrangulamento externo e manter o crescimento. Mas como a estrutura produtiva é imutável no curto prazo, tal ajuste implicava déficit em conta corrente. O financiamento externo responderia à deterioração dos termos de intercâmbio, só superável com a correção dos desbalanceamentos. No fundamental, o II PND continha essa proposta, que divergia radicalmente da alternativa recessiva liberal. Para Castro (1985):52, "não é preciso realçar a discrepância entre esta visão - tão característica da comunidade financeira internacional - e a percepção do problema que impregna o II PND. Neste último caso, não se perde jamais de vista que a economia enfrenta uma situação de *estrangulamento externo*. A curto prazo, a situação podia ser contornada mediante uma combinação de freios e estímulos aplicados, respectivamente, a importações e exportações, e captação de empréstimos externos. Mas o eixo da política econômica residiria nos meios e medidas destinados a recondicionar o aparelho produtivo".

### 3.3 Análise da Estratégia

A estratégia de persistir na trilha do desenvolvimento e aprofundar a industrialização era objetivo de dimensão histórica pois supunha uma mutação estrutural: "a industrialização é um processo marcado pela ocorrência de autênticas mutações. Estas mutações se processam através da implantação de grandes setores, ou blocos de atividades que em decorrência de características que lhe são peculiares, alteram o próprio funcionamento da economia ... [esse] tipo de mudança não atende e nem pretende atender os objetivos econômicos imediatos. Requer, pelo contrário, um relativo descondicionamento face à situação presente. Este descondicionamento pode ser facilitado pela erupção de crises capazes de por a nu a vulnerabilidade do *status quo*. Não menos importante é, porém, a vontade política de superar a crise, via transformação. Dadas as características próprias das mutações ..., não deve surpreender a sua relativa raridade na história. Poucos países, em momentos históricos excepcionais, mostraram-se capazes de retesar suas forças e promover transformações desta natureza ... Uma nova mutação seria promovida no Brasil pela estratégia de 74" Castro (1985):73-76<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Schwartzman (1990):108-114 nota que a visão schumpeteriana de desenvolvimento desvela exatamente a noção de transformação

Havia que responder ao choque externo com uma resposta definitiva e abrangente: a instalação da indústria de base. Para Castro (1985):62, esta seria a última etapa do processo, a derradeira mutação, e definiria a superação da dependência externa e do subdesenvolvimento. A substituição de importações partira historicamente da ponta da cadeia produtiva para a base, seguindo uma trajetória de menor dificuldade. Atingida a própria base da cadeia e a maior intersecção com a base de recursos naturais, os estrangulamentos setoriais não mais seriam repostos.

A estratégia do II PND procurou atuar diretamente sobre a formação de capital de modo a sustentar a enorme mobilização de recursos e as taxas de investimento excepcionalmente altas necessárias a execução do programa de investimentos. De acordo com Castro & Souza (1985):8, a economia brasileira ingressava num período de *marcha forçada* para realizar a mudança estrutural, isto é, para completar e integrar o parque industrial e alterar a matriz energética do País, não obstante as dificuldades trazidas pela crise<sup>14</sup>. Castro (1985):31/32 destaca que, pela dimensão da tarefa, seria preciso o planejamento de longo prazo do governo pois seria impossível realizá-la através de mecanismos de controle e direcionamento do gasto: "a resposta brasileira ao brutal desequilíbrio externo ... surge, na perspectiva dos novos governantes, como aquilo que se deverá fazer frente às novas condições imperantes na economia mundial, para assegurar a transição ao estágio superior do desenvolvimento. As responsabilidades da política econômica e, em particular, do planejamento, seriam enormes. Tanto mais que, relegada às reações do mercado, a economia não parecia tender a reagir à crise com novos avanços".

O II PND incorporava a preocupação com a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Suas diretrizes eram coerentes com o ajuste externo: a produção de insumos básicos e bens de capital atuaria de modo a reduzir o déficit comercial (são mercadorias *tradables*); o investimento em geração e distribuição de energia e transportes, apesar de não gerar produtos comercializáveis, proporcionaria menor consumo de petróleo importado e infra-estrutura para garantir a competitividade dos produtos exportáveis.

Batista (1989):114/115 assinala que o programa de expansão da oferta de eletricidade também procurou tirar partido da conjuntura mundial: "o II PND tinha por objetivo aumentar a competitividade internacional daquelas indústrias intermediárias que são normalmente grandes consumidoras de energia - tais como as indústrias mecânica, química e de papel e celulose. Por consequência, todas as indústrias posicionadas na sequência da cadeia produtiva poderiam ser também beneficiadas ... O aumento na competitividade internacional resultava da vantagem comparativa na produção de eletricidade, decorrente da enorme disponibilidade natural de energia hidráulica no país. Deve-se enfatizar que na

---

da estrutura técnico-produtiva que traz em si a descontinuidade.

<sup>14</sup> Ver Batista (1989):114-116 e Schwartzman (1990):38.

alocação dos recursos de investimento foi também dada prioridade às indústrias de bens intermediários consumidoras intensivas de eletricidade. *Portanto, a oferta de hidroeletricidade não pode ser dissociada da produção de bens comercializáveis no Brasil e, assim, do esforço de substituição de importações e promoção de exportações na indústria*". Para Batista (1989):37, a decisão era coerente com a racionalidade do capital estrangeiro quanto à divisão internacional do trabalho e facilitava sua adesão. Essas indústrias se encaixavam perfeitamente em um país como o Brasil, dotado de abundantes matérias-primas e potencial hidroelétrico, bem como de um tratamento menos rigoroso que o dos países avançados quanto à proteção ao meio ambiente.

Castro (1985):35-40 não encarava a estratégia de recondicionar a estrutura produtiva e preservar o crescimento como opção irrealista dissociada do ambiente externo, mas sim como **uma resposta positiva e bastante racional do ponto de vista econômico**. O II PND impedia a reversão que poderia nascer do não cumprimento das previsões anteriores, e sustentava o ânimo do setor privado de modo a poder engajá-lo na reestruturação da oferta: "ao evitar uma crise conjuntural, possivelmente de enorme gravidade, e, sobretudo, ao entreabrir novas e amplas possibilidades futuras, as escolhas de 1974 conformavam uma estratégia econômica oportuna e promissora ... caso se permitisse que a 'safra do milagre' sofresse grandes baixas, seria detonado um movimento de reversão conjuntural que não seria fácil de conter. Em tal caso, estaria também irremediavelmente comprometido o estado de ânimo dos capitalistas, tornando-se praticamente impossível obter a sua adesão ao lançamento de uma nova safra de investimentos ... Contrariamente, se antes de ser detonada a reversão conjuntural, tivesse início o lançamento de um novo bloco de investimento ... seria factível evitar o desencadeamento de um processo cumulativo de retração e, possivelmente, o esfriamento do estado de ânimo dos capitalistas. Além do mais, preservado um ritmo de expansão da renda, digamos, razoável, ... a ampliação da capacidade produtiva (resultante da safra do milagre) poderia, com maior ou menor dificuldade, ser assimilada ... O bloco de investimentos ... teria em princípio por efeito: sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de consequências imprevisíveis; assegurar o espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos; e, claro, modificar, a longo prazo, a estrutura produtiva".

A manutenção do crescimento com desequilíbrio externo faria crescer a dívida externa. Para Souza (1985):104, o endividamento como alternativa de financiamento do balanço de pagamentos seria plenamente justificável, dentro de limites claros de tempo e magnitude, isto é, pelo período necessário à mudança estrutural.

Pelas razões apontadas seria possível afirmar que a estratégia não se fez de modo inconsequente, mas sim no bojo de uma proposta racional, oportuna e promissora. E extremamente ousada pois:

- (a) exigia grande esforço de investimento em setores capital-intensivos;

- (b) implicava reorientar as atividades produtivas e eliminar a prioridade conferida ao setor produtor de bens duráveis, que liderara até então o crescimento da economia;
- (c) estimulava indústrias intensivas em energia num momento em que se encarecia esse insumo;
- (d) recusava-se a deter o crescimento, numa conjuntura internacional recessiva.

A meta final era realizar a transformação estrutural e superar o subdesenvolvimento: "É o II PND, uma resposta ousada. Todos os países subdesenvolvidos industrializados se caracterizam por um parque produtor de máquinas e equipamentos relativamente atrofiado e também não são muito sólidos na produção de insumos básicos. Pois bem, o Governo brasileiro resolve não apenas responder à crise energética, mas também tentar superar essas deficiências características do subdesenvolvimento industrial. O Brasil se valeu da crise para uma transformação que superaria o próprio subdesenvolvimento. É uma resposta à crise que está muito além da crise. Daí para frente não há apenas uma resposta à crise, mas uma ultrapassagem do subdesenvolvimento industrial" Castro apud Velloso (1985):329.

### 3.4 *Análise da Implementação da Estratégia*

Esta etapa do processo de desenvolvimento envolvia imenso esforço de mobilização de capital e elevada capacitação tecnológica. Tornava-se imprescindível o papel coordenador estatal, ainda mais por ser preciso executar simultaneamente os investimentos, dada a interdependência em insumos e produtos. Diz Castro (1985):42: "o avanço da ação reguladora do Estado, mediante políticas de estímulo e orientação das decisões privadas bem como a ocupação de novos espaços pelas empresas públicas, era algo *inerente* à decisão maior de levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo. Em suma, diante da crítica situação com que se defrontava a economia em 1974, o governo que acabava de ser empossado negou-se a delegar ao mercado a condução das decisões econômicas. Isto posto, havia que lançar em campo todas as forças e instrumentos direta ou indiretamente comandados pelo Estado".

A implementação da estratégia centrou-se na formação bruta de capital fixo, sobretudo no investimento das empresas estatais. De fato, o setor produtivo estatal se lançou como agente da mudança e ampliou sua participação no investimento: "Os gigantescos investimentos a cargo do sistema ELETROBRÁS, da PETROBRÁS, da SIDERBRÁS, da EMBRATEL e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa. E isto num duplo sentido: por sua função estratégica e pelo fato de que, de suas encomendas, derivavam numerosos projetos levados a efeito pelo setor privado"

Castro (1985):38.

A capacidade de poupança e alavancagem financeira das estatais mostrou-se suficiente para executar seu programa de investimentos, o que era de extrema importância para a consecução dos objetivos. Schwartzman (1990):51-55 lembra que estas haviam ganho maior autonomia com a reforma financeira e a recuperação tarifária do período 1964-1966 e a maioria tinha ampliado sua capacidade de auto-financiamento, ainda que de maneira diferenciada. Nos setores de telecomunicações e energia (eletricidade e petróleo) a capacidade financeira tinha sido compatível com a taxa de investimento, mas fora insuficiente na siderurgia e no transporte ferroviário. Não obstante, as estatais dispunham de fácil acesso ao crédito externo, além da presença de uma equipe tecnoburocrática competente.

Castro (1985):34-42 e Batista (1987):121/122/236 destacam que o governo não só estabeleceu diretrizes para a atuação da empresa privada estrangeira e nacional como também um conjunto de incentivos, subsídios, créditos, restrições comerciais, pressões e facilidades de financiamento para que estas se engajassem ao programa nos projetos de investimento vitais para o ajuste. Sublinha-se o reforço à capacidade de recursos do BNDE, obtido com a transferência dos fundos PIS e PASEP para seu controle, que visou garantir o financiamento dos investimentos.

O II PND, através do programa de inversões estatais e dos seus instrumentos de regulação, teria sustentado o crescimento e realizado as transformações estruturais. Resume Batista (1989):236: "a administração Geisel realizou um programa de investimentos muito ambicioso. O aumento do nível de investimento e a manutenção do elevado nível de poupança doméstica estão em nítido contraste com a interpretação de que o objetivo da política de financiamento externo do Brasil era o de adiar o ajustamento ... A alocação dos recursos de investimento esteve basicamente em linha com o que tinha sido planejado e foi consistente com o objetivo de elevar a competitividade da economia - isto é, de aumentar a capacidade em bens exportáveis e substitutos de importação ... De fato, uma profunda mudança estrutural se processou no Brasil na década de setenta e no início dos anos oitenta como resultado dos investimentos nos setores de bens de capital e intermediários, em petróleo e hidroeletricidade, e em infra-estrutura".

Pela magnitude do esforço, seria de se esperar percalços na execução da política econômica, mas estes foram superados com determinação pelo governo. Até 1976, houve excesso de crescimento, distorção então corrigida. Segundo Castro (1985):39, "difícilmente se poderia evitar, nos primeiros anos de aplicação do plano, que a superposição de ondas de investimento determinasse um ritmo de expansão da renda superior ao desejável, ou mesmo tolerável, tendo em vista a evolução de déficit de Transações Correntes. Este tipo de transgressão verificou-se nitidamente em 1976, provocando decidida reação das autoridades, e imediata queda do ritmo de crescimento industrial. Muitos acreditaram estar diante da

esperada reversão cíclica da economia. A firme sustentação das opções de 1974 pelo governo asseguraria, contudo, o prosseguimento do crescimento".

De outro lado, a dificuldade enfrentada pela estratégia de 1974 a partir de 1976 na mobilização do setor privado também teria sido superada pelo governo. O arrefecimento do investimento privado pode ter atrasado a conclusão do II PND, mas não definiu seu abandono. Muitas metas de auto-suficiência em insumos básicos e de mudança na estrutura de consumo de energia ficaram adiadas para o início dos anos oitenta em virtude do longo período de maturação dos projetos estatais, o que faria com que sua influência prosseguisse após o declínio do investimento privado. Castro (1985):39/40 afirma: "a interminável sucessão de atritos que caracterizou o relacionamento do Estado com a iniciativa privada no período 1974/1978 não impediu que o programa definido em 1974 fosse preservado e, em certas áreas, até mesmo reforçado. Entre os fatores de resistência destacam-se, claro, os interesses diretamente beneficiados pelos projetos. Mas isto seguramente não é tudo, e entre as razões da sustentação da rota inicialmente traçada não parece haver faltado a firme determinação das autoridades governamentais".

Castro (1982):101-116 examina o endividamento externo e a política de energia do período<sup>15</sup>. Ele sustenta que, na execução do II PND, o acúmulo de dívida não resultara de um hiato de poupança mas sim do hiato de divisas derivado da deterioração das relações de troca, na medida em que foram preservados o crescimento do PIB e do consumo de petróleo. Neste contexto, a política energética de estímulo à fontes alternativas, por não definir resposta de curto prazo, indicou que não se pretendia enfrentar de forma imediata os déficits sistemáticos nas contas externas. Dizia Castro (1982):116: "ao que parece, apostava-se então, em certos meios governamentais, que a combinação de uma nova onda de substituição de importações (centrada nas áreas de bens de capital e minerais não-metálicos) com o rápido desenvolvimento de fontes energéticas alternativas permitiria ao país, em poucos anos, corrigir os seus problemas de Balanço de Pagamentos".

O trabalho nota que a urgência em reduzir a importação de petróleo não deveria conduzir a um programa energético baseado unicamente na sua substituição como fonte de energia a qualquer custo de fontes alternativas. E critica a opção por uma fuga indiscriminada do petróleo, considerada *irrealista e altamente questionável*<sup>16</sup>. O melhor seria o apoio ao crescimento da produção nacional bem como à racionalização do seu consumo enquanto carburante - pela reestruturação da frota de veículos, apoio a programas de transportes (tróleibus, ferrovias e hidrovias) e regulamentação do uso do espaço urbano.

<sup>15</sup> O trabalho traz um posicionamento inicial sobre a estratégia do II PND, período no qual "o país remou contra a corrente", ainda que trate especificamente da questão energética e da política de energia no governo Figueiredo.

<sup>16</sup> Os programas de energia nuclear e do álcool e também os subsídios ao uso do carvão mineral e vegetal concedidos no governo Figueiredo seriam classificados como anti-econômicos. Para o autor seria preferível aproveitar o potencial de energia elétrica e de lenha enquanto fonte de calor.

Um programa de racionalização do consumo teria efeitos imediatos e impediria um aumento tão grande da dívida. O óleo combustível deveria ser alvo primordial na mudança da estrutura de refino pois a menor produção do derivado liberaria o refino para fins superiores: transporte e petroquímica. No trabalho posterior, Castro (1985):43 sustentaria não ter existido solução capaz de evitar a opção pelo endividamento externo, já sem críticas à política energética.

### *3.5 Avaliação das Implicações da Estratégia*

A estratégia econômica consubstanciada no II PND é vista por Castro (1985):45-47 como a retomada do ideal de industrialização e desenvolvimento nacional, o qual nunca deixou de ter caráter intervencionista de manifestação da determinação política do Estado e sobreposição aos impulsos procedentes do mercado para consolidar os interesses de longo prazo da Nação. O projeto desenvolvimentista estaria enraizado nos estamentos de inspiração nacionalista que compõem a máquina estatal. Seria compatível com as aspirações do empresariado, mas prescindiria da articulação de forças sócio-econômicas e poderia ter sido adotado num ambiente democrático ou autoritário.

O regime político de então resultou em métodos perversos na execução do plano, mas não o inviabilizou: "o II PND cumpriu toda a sua conturbada trajetória como um produto de gabinete, incapaz de obter o apoio (e muito menos a mobilização) de uma sociedade, que não participou de sua elaboração e não tinha como controlar a sua execução. Esta falta de respaldo político e participação social deve ter custado muito. E isto não apenas pela razão trivial de que qualquer plano ou política ganha em vigor quando discutido e aceito pela sociedade, mas, concretamente, pela carência de apoio frente a interesses menores ou mesmo escusos que ameaçavam mutilar a estratégia. Acrescente-se a isto o fato de que a corrupção e a impunidade, tão características do ambiente fechado das ditaduras, impuseram severos estragos à consecução de diversas metas. Nada disto, porém, impediu que - a um custo seguramente superior ao necessário - a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND tenha, em grande medida, se realizado" Castro (1985):47.

Na visão de Castro (1985) e (1986), no esforço de superar o subdesenvolvimento industrial toda a economia, liderada pelo governo, colocou-se em **marcha forçada**: "a estratégia do II PND significou, antes de mais nada, o redirecionamento do esforço de acumulação e a manutenção de seu ritmo ... Por conseguinte, a economia brasileira que deveria entrar num processo de retração, quer por causas endógenas, quer pelo obstáculo externo brutal, ... retomou um processo de crescimento através do qual cresceu de 74 a 80 a uma taxa média de 7% a.a. ... Era um crescimento que contrariava ... a dinâmica

cíclica espontânea da economia e era voltado para os setores notoriamente capital-intensivos, grandes investimentos de longo prazo de maturação, baixa taxa de retorno e alta densidade tecnológica. Então, o Brasil decidiu enfrentar a crise exatamente assumindo as tarefas mais árduas, e começou a operar com uma relação capital-produto muito perversa. Esses investimentos ... não só eram capital-intensivos, como também energéticos-intensivos, em plena crise energética. Quer dizer, se há uma coisa óbvia é que o Brasil não buscou uma saída fácil: o governo realmente decidiu subir a rampa e engrenou uma primeira" Castro (1986):10.

A estratégia econômica teria alcançado seus objetivos. Apesar dos percalços e atrasos, o núcleo fundamental do programa de investimentos foi concluído e ampliou drasticamente a capacidade de produção de petróleo, eletricidade, insumos básicos e bens de capital. A instalação da indústria de base, sobretudo bens de capital, definiu profunda transformação da estrutura produtiva do País. Representou a construção de um parque industrial moderno, completo, com maior densidade tecnológica e integração intersetorial. As implicações seriam profundas: definia-se a ultrapassagem do subdesenvolvimento industrial com a eliminação das deficiências específicas da estrutura industrial e a conquista da competitividade em diversos setores de manufatura e, em consequência, uma substancial mudança no caráter da inserção internacional do País, proporcionando a superação do estrangulamento externo: "muitos autores ficam repetindo, incansavelmente, que o Brasil evitou o ajustamento em 1974, quando ele justamente comprou a briga pela raiz e fez um ajustamento estrutural ... Nesse período, os esforços de acumulação concentraram-se na árdua tarefa de corrigir a estrutura industrial. A economia brasileira até então tinha avançado muito do ponto de vista industrial, mas estava, ainda, dentro do perímetro do subdesenvolvimento industrial - isso era notório por alguns indicadores do tipo atrofia, em termos relativos, do parque de máquinas e equipamentos, ... da química pesada, ... da metalurgia, e inclusive hipertrofia dos duráveis. Tudo isto faz parte das deformações do subdesenvolvimento industrial. Nesse sentido, apesar de sua economia ter avançado muito, o Brasil era o caso limite do subdesenvolvimento industrial. Ele vai romper isto e transformar-se num país realmente industrializado, o caso mais maligno da industrialização, porém já fora do perímetro dos subdesenvolvidos ... É um país industrializado, com uma estrutura equilibrada, avançada, moderna, com densidade tecnológica, com certa criatividade tecnológica" Castro (1986):10.

Na perspectiva de Castro (1982):117/118, o endividamento lançou o País numa situação de *vulnerabilidade* frente a movimentos externos comerciais e financeiros. No longo prazo, até um futuro relativamente distante, seria preciso manter a economia em firme expansão e obter uma balança comercial favorável, de modo a realizar o difícil manejo da reciclagem da dívida (não sendo outro o interesse dos banqueiros). O País trataria de liquidar a dívida apenas quando estivesse econômica e politicamente mais forte. Para Castro (1985):14/40, o recondicionamento da estrutura industrial e a



reinserção do País no mercado mundial transformavam-se na condição necessária à convivência com a dívida. O término do programa nos primeiros anos da década de oitenta, em simultâneo à crise da dívida, ocorreu justamente quando se revelaria mais necessário do que nunca: "ao terminar, abruptamente, em 1981, o longo e intenso período de crescimento, datado de meados de 1967, a economia brasileira, com escalas e estruturas profundamente alteradas - e colhendo os frutos da safra de projetos integrantes da estratégia de 74 -, encontrava-se em plena mutação. Emergia, em síntese, uma nova estrutura, cujas relações com o exterior diferem enormemente do anteriormente estabelecido".

Para Castro & Souza (1988):95, a reestruturação industrial seria condição necessária e suficiente ao ajuste externo. Eis sua avaliação: "uma nova estrutura econômica, muito mais diversificada e integrada, surgiu neste país como resultado da estratégia adotada pelo governo a partir de 1974 (II PND). Concretamente, o ciclo de investimentos associado àquela estratégia permitiria à economia brasileira reduzir drasticamente as suas necessidades de importação em áreas tais como energia, química pesada, metalurgia e bens de capital. Além disso, seja em decorrência de programas especiais de investimento (como, por exemplo, o de papel e celulose), seja como resultado da elevação do nível geral de produtividade da economia, sua capacidade de conquistar novos espaços no mercado internacional de manufaturas continuou em franca progressão. Em tais condições, decorrido o longo prazo de maturação característico dos mais importantes investimentos integrantes da nova estratégia, estava criada uma brecha entre as necessidades de importação e a capacidade de exportar do país. Sua mais imediata consequência foi o surgimento de enormes saldos comerciais, cuja magnitude (que excedeu quaisquer previsões) se revelou compatível com o pagamento dos juros da dívida externa. Mais precisamente, na economia reestruturada mostra-se factível atender às necessidades adicionais derivadas da retomada do crescimento e preservar a geração de grandes superávits".

Castro (1986):13 reafirmaria a condição de desenvolvimento da estrutura industrial e o vasto potencial de crescimento associado à mesma. As implicações relativas ao financiamento da economia e do Estado e à transformação tecnológica em curso na economia mundial seriam equacionáveis: "o prosseguimento do crescimento deste novo parque industrial coloca muitas indagações, das quais a mais elementar refere-se à função investimento. Na últimas décadas, o processo de investimento brasileiro sempre foi galvanizado por gigantescos setores que vão sendo introduzidos: a siderurgia moderna, a automobilística, mais tarde a petroquímica, etc. São grandes catalisadores de investimento e há instituições criadas *ad hoc* para a solução dos problemas financeiros que estes investimentos trazem. Daqui para a frente você não tem mais este tipo de montagem de grandes blocos, a problemática é completamente diferente: ... Sem minimizar o papel da fronteira tecnológica, da informática, da biotecnologia, o cerne do problema agora se desloca para um crescimento pela difusão de manufaturas. Eu creio que o Brasil tem um aparelho industrial moderno, competitivo e tem uma oferta de mão de obra baratíssima, um espírito empresarial bastante agressivo e um aparelho estatal que, apesar de

sucessivas vezes ameaçado, ainda se mantém de pé e tem capacidade de atuar positivamente no sentido da retomada do desenvolvimento. Então, o x do problema está em como abrir os frutos da industrialização, como promover um tipo de crescimento que conjugue produção em massa e consumo em massa ... Vendo a questão por este prisma, a política salarial passa a ser uma política chave do processo de crescimento daqui por diante. Não se trata aqui de escolher o mercado interno em vez do mercado externo. O Brasil só pode ter um grande dinamismo baseado no mercado interno ...: todo o país que tem um mercado interno capaz de dar escala e outras vantagens à sua indústria torna-se naturalmente um exportador de produtos industriais".

## CAPÍTULO IV

### UMA ANÁLISE PÓS-ESTRUTURALISTA

#### 4.1 Aspectos Conceituais e Analíticos<sup>1</sup>

A abordagem pós-estruturalista aqui tratada é uma das linhas de análise cujo ponto de partida é o paradigma da CEPAL. Desenvolvida na década de setenta, inclui economistas ligados à UNICAMP e UFRJ, entre eles Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, João Manuel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga Belluzzo e Luciano Coutinho. Nasce da revisão crítica do pensamento cepalino, que procura superar seus impasses teóricos e analíticos. Esse enfoque reconhece a legitimidade das questões abordadas pela CEPAL, relativas à evolução histórica das estruturas das economias latino-americanas. Não obstante, procura integrar a análise da dinâmica de acumulação de capital, utilizando conceitos originários de economistas não vinculados ao enfoque convencional.

A revisão inicial refere-se ao conceito de industrialização da CEPAL. Na ótica cepalina, o crescimento diversificado da estrutura industrial permitiria às nações subdesenvolvidas buscar uma inserção autônoma na economia mundial e assim superar sua subordinação na divisão internacional do trabalho. Em vista disso, a industrialização e o desenvolvimento da Nação fundar-se-iam na resposta ao desafio do estrangulamento externo mediante sucessivos ajustes entre as estruturas de oferta e demanda. Avalia Cardoso de Mello (1975):20: *"Todo espaço do discurso cepalino está organizado em torno da idéia de independência econômica da Nação. Melhor ainda: a problemática cepalina é a problemática da industrialização nacional, a partir de uma 'situação periférica'".*

A mudança proposta destaca que o desenvolvimento latino-americano é um **desenvolvimento capitalista**. Para Cardoso de Mello (1975):95, caberia aprofundar o paradigma cepalino da industrialização no sentido de buscar as determinações dadas pela dinâmica de acumulação de capital. A lógica geral capitalista, num breve esboço, seria a lógica da acumulação do capital. A produção objetiva o lucro e a demanda define a produção, pois só no momento da venda é que se realiza o lucro. O gasto é que efetiva a valorização e a reprodução ampliada do capital, e a continuidade do ciclo produtivo. Portanto, a dinâmica da produção e dos lucros e o ritmo de **crescimento econômico**, seriam dados pela interação entre potencial de acumulação e condições de sua realização pela demanda.

A dinâmica capitalista deveria ser examinada ao nível das unidades particulares de capital que

<sup>1</sup> Este item introdutório pode ser dispensado pelos leitores familiarizados com a estrutura analítica da abordagem.

se enfrentam em concorrência num determinado espaço de acumulação, e das relações produtivas inter e intrasetoriais. A análise centra-se no cálculo empresarial individual voltado para a definição da estratégia de acumulação, e nos determinantes das decisões de produção, investimento, financiamento e preços, permeadas pela incerteza quanto ao futuro e às decisões dos demais empresários<sup>2</sup>. A dinâmica econômica dependeria sobretudo do investimento, que representaria não só aumento da capacidade produtiva e técnica, mas gasto que gera demanda de bens de produção e desencadeia maiores estímulos intra e intersetoriais, potencializando a realização de lucros. Segundo Cardoso de Mello (1975):98, para autodeterminar a expansão do capital, haveria que constituir um setor produtor de bens de produção articulado em seus subsetores e tecnologicamente autônomo.

A industrialização latino-americana, ademais, seria específica por se processar em uma situação *periférica nacional*, isto é. em economias articuladas a capitalismos já consolidados<sup>3</sup>: "a industrialização capitalista na América Latina é *específica* e ... sua especificidade está duplamente determinada: *por seu ponto de partida*, as economias exportadoras capitalistas nacionais, e *por seu momento*, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída. É a esta industrialização capitalista que chamamos retardatária" Cardoso de Mello (1975):98.

Em relação ao ponto de partida dessas nações, considera-se, de um lado, numa noção similar à de centro-periferia, que o capitalismo é tardio em relação aos países avançados, nos quais as bases capitalistas de produção foram sedimentadas no século passado, ou antes, no caso da Inglaterra; de outro, que são Estados Nacionais consolidados já no século XIX e por isso ancorados em forças econômicas e políticas internas autônomas nas suas decisões, ao contrário de outras periferias, o que matizaria a noção cepalina de centros de decisão "externos"<sup>4</sup>. O desenvolvimento assume dinâmica específica condicionada pela expansão dos capitais no espaço nacional de acumulação e pela presença do Estado Nacional. Aparece aqui a essência da revisão do pensamento cepalino, a qual "como toda revisão crítica, mantém alguns enfoques comuns à visão inicial (por exemplo, a visão de centro e periferia) e tenta em simultâneo afastar-se radicalmente dela (por exemplo, na visão interna dos problemas da acumulação)" Tavares (1975):16.

Em relação ao momento, observa-se que o capitalismo, no século XX, supera a etapa concorrencial e ingressa na etapa monopolista. Na fase concorrencial, a contínua eliminação e movimentação intersetorial das empresas lograria alterar a estrutura produtiva e superar crises cíclicas de realização mediante *mecanismos estritamente econômicos*. O capitalismo monopolista definiria nova

<sup>2</sup> Ver Tavares (1975):32-44 e (1978a):5-36; Cardoso de Mello & Belluzzo (1977):155 e Kandir (1989):88.

<sup>3</sup> Cardoso de Mello (1975):24-27 destaca a proximidade neste ponto com a teoria da dependência de Cardoso & Faletto (1970).

<sup>4</sup> Lessa & Dain (1980):216-221 e Cardoso de Mello (1975):24/25.

dinâmica de acumulação, marcada pela expansão oligopólica, aumento das escalas técnicas de produção e centralização do capital em blocos. Estes blocos seriam conglomerados imensos, orientados segundo uma estratégia global, com enorme capacidade financeira e atuação em vários setores e, em geral, no espaço mundial de acumulação. Sua presença conduziria, em conjunto com a multiplicação das escalas de produção, a uma estrutura produtiva mais consolidada em cada setor, com barreiras à entrada delimitadas por seu poder de mercado. A concorrência não arrefeceria mas seria alterada face às condições financeiras, tecnológicas e estruturais associadas aos blocos de capital.

A industrialização periférica latino-americana seria, pois, um desenvolvimento capitalista *tardio*. Na abordagem cepalina, industrialização significaria transformação da estrutura industrial e da base tecnológica que redefine a inserção na economia mundial e permite superar a restrição de divisas. Aqui, a superação da **dependência externa** passa a ser entendida como processo de autonomização da dinâmica de expansão do capital no espaço nacional que leva à sua autodeterminação face ao exterior<sup>5</sup>.

O entendimento pós-estruturalista, face às mudanças do processo de acumulação de capital, sublinha a regulação institucional da economia. A regulação pelos mecanismos de mercado se tornaria cada vez mais inoperante e a regulação estatal se revestiria de crescente importância para definir divisões de perdas entre setores da sociedade e superar conflitos intercapitalistas nos momentos de crise: *"no capitalismo monopolista há uma politização da economia, no sentido de que tanto a forma da concorrência intercapitalista quanto a forma das relações entre capital e trabalho são constituídas no Estado ... necessariamente toda crise econômica se transfigura numa crise política. Em suma, é deste ponto de vista que adquire sentido o conceito de capitalismo monopolista de Estado"* Cardoso de Mello (1977):14-16.

A **ação diretiva do Estado** surgiria face à politização da luta econômica entre blocos de capital e entre capital e trabalho. O aparelho burocrático-administrativo de regulação não seria "externo" aos vários segmentos sociais, nem "neutros" os instrumentos e órgãos de governo. A regulação suporia articular interesses dos grupos sociais e das unidades de capital: "o Estado funciona como um fórum da competição intercapitalista. Sendo ele imenso e complexo, dispondo de controles diretos e indiretos sobre os mais diversos segmentos da economia, sua atuação concreta no plano político-econômico é variável relevante na definição do quinhão de lucros obtido pelos diversos blocos de capital e grupos de empresas. Evidentemente, as empresas competem no seio do Estado para incliná-lo a uma 'redistribuição' a seu favor. Evidentemente, pactuam e compõem-se quanto a modos de

---

<sup>5</sup> O processo atual de globalização produtiva e financeira permitiu reavaliar a noção. Tavares (1987):23 já notava: "praticamente já não existem mercados nacionais. Os únicos que sobraram foram o soviético, o chinês e, possivelmente, o brasileiro. São países continentais de economia fechada, independentemente do regime de produção. Os mercados estão internacionalizados e hierarquizados por empresas ... A divisão internacional dos mercados não se dá mais por nações".

'repartição' das benesses efetivas e potenciais do Estado" Lessa (1976):421<sup>6</sup>.

A formação de preços seria uma dimensão da acumulação e do cálculo capitalista em vez de ser definida por condições de equilíbrio nos mercados. Na visão de Tavares (1975):27, os preços seriam formados mediante o princípio do custo total, isto é, através das variações na margem sobre custos (*mark-up*). A determinação de preços envolveria aspectos *estratégicos*, da lógica de expansão do bloco de capital do qual fazem parte, e *estruturais*, dadas as características de concorrência intercapitalista nos mercados em que se encontram e as tensões entre salários e lucros na disputa por maiores fatias na repartição da renda. No movimento dos custos e *mark-ups* estaria o cerne do processo inflacionário. Em estruturas de mercado oligopólicas as empresas tenderiam a elevar os *mark-ups* desejados a fim de aumentar os níveis de lucro. Existiria a convicção de que políticas restritivas seriam ineficazes, a menos que houvesse brutal recessão. Mais ainda, na medida em que tal política deprimisse as vendas, as empresas tenderiam a ampliar margens para manter o volume de lucro, o que pressionaria os preços<sup>7</sup>.

#### 4.2 Diagnóstico e Propostas Alternativas

De acordo com a perspectiva, a estratégia do II PND foi lançada num momento em que as bases internas para a expansão do capital estavam relativamente consolidadas no País, o que implicava uma determinada dinâmica de acumulação. Cabe, então, retroceder um pouco para esclarecer esses aspectos<sup>8</sup>.

O processo de industrialização brasileiro havia se acelerado no período entre guerras, mas foi com o Plano de Metas, na década de 1950, que ingressou numa fase de **industrialização pesada**. É neste período que são enfrentadas duas questões fundamentais:

(1) define-se maior grau de centralização e monopolização do capital de modo a efetivar investimentos de escalas ampliadas.

(2) internaliza-se um departamento produtor de bens de produção (bens de capital e insumos

<sup>6</sup> Lessa (1976):442/446 e Draibe (1985):43.

<sup>7</sup> Coutinho (1979):44-nota 5 e Bielschowsky & Silveira (1986):80/84. A concepção posterior de Tavares & Belluzzo (1984) agrega aos aspectos estruturais e estratégicos a determinação expectacional da dimensão temporal prospectiva do cálculo capitalista. O horizonte incerto das decisões de preços seria exacerbado pelo recrudescimento da inflação e por movimentos financeiros de caráter especulativo: "a margem desejada de lucro, ao invés de representar um *mark-up* estável sobre os custos primários, passa a ser uma margem incerta de cálculo ... As empresas líderes formadoras de preços tendem a precaver-se de qualquer percalço na inflação futura, subindo o *mark-up* desejado. Numa situação como esta, a inflação verificada tende a acelerar-se e pode tornar declinantes as margens de lucro efetivas (*ex-post*), apesar de as margens de lucro desejadas serem crescentes ao longo de vários períodos de produção" Tavares & Belluzzo (1984):53/55. Kandir (1989):87-111 faz uma clara exposição sobre esses determinantes de preços.

<sup>8</sup> Este resumo abrange aspectos abordados por Tavares (1975) e (1978a):102-113; Cardoso de Mello (1975) e (1977):16; e Coutinho & Belluzzo (1977):21-23.

pesados);

A **centralização do capital** foi alcançada, primeiro, com a criação de mecanismos financeiros e fiscais que permitiram ao Estado aglutinar massas de capital e avançar no setor produtivo, e assim alavancar o processo de acumulação; segundo, com o aprofundamento da internacionalização do sistema produtivo, pela entrada de diversas empresas estrangeiras. A partir daí, identificar-se-iam três categorias de unidades de capital, segundo sua propriedade: o capital estrangeiro, o capital estatal e o capital privado nacional. Haveria grande assimetria no potencial de acumulação desses tipos de capital, face ao poder de mercado, de alavancagem financeira (própria e por acesso a financiamentos) e de desenvolvimento tecnológico próprio de cada um.

O capital estrangeiro aportou no bojo das estratégias de expansão mundial de suas matrizes. A filial insere-se no espaço de acumulação do País com a vantagem de dispor de tecnologia, marcas, assistência técnica e acesso ao capital e financiamento da matriz. Lessa & Dain (1980):219 analisam: "A penetração é a expressão de um desdobramento específico da competição intercapitalista. Como fração disporá, para sua valorização no espaço nacional periférico, dos atributos à disposição do bloco e procurará cumprir as orientações empresariais que emanem de seu sistema de decisão. Mas, como capital que se valoriza em um espaço nacional, terá sua lógica macro determinada pelo dinamismo da economia ... Isso implica o aprisionamento da fração de capital penetrante em um determinado espaço de valorização. A idéia de que o capital penetrante possa impor soberanamente suas decisões é muito duvidosa. Nenhuma filial comanda as condições de transformação de seus lucros internos - obtidos no espaço nacional - em equivalente geral no mercado internacional. As condições necessárias para a remessa de lucros, utilidades etc., passam pela forma e movimento de articulação entre a economia nacional e o sistema internacional. Nesse sentido, pelo próprio fato de se haver instalado no interior do espaço nacional de acumulação, tem de valorizar seu capital neste espaço. Ademais, é a motivação última de sua presença. A longo prazo, sua trajetória como capital está subordinada ao dinamismo e às especificidades do capitalismo existente naquele país"<sup>9</sup>.

O capital privado nacional expandira-se historicamente nas órbitas comercial, financeira, agrária e de construção civil, com menor dinamismo na indústria face à falta de acesso às tecnologias dominantes. Segundo Lessa (1978):291, a entrada da indústria estrangeira consolidou um pacto de interesses que levou o capital nacional à inserção complementar ao multinacional e ao estatal. Assim, a industrialização brasileira seria marcada por um padrão de desenvolvimento associado que não excluiria o capital privado nacional, mas reservaria a este um lugar subordinado na indústria mas predominante nas órbitas não industriais. O pacto de interesses teria beneficiado-o, mesmo tendo limitado sua

<sup>9</sup> Tavares (1975):67. Contudo, a evolução posterior da economia mundial levou à reavaliação da noção de soberania e aprisionamento das empresas transnacionais (ver nota 5 do capítulo).

monopolização. Para Lessa & Dain (1980):219-221, "a penetração dá origem a uma relação simbiótica e permanente entre as frações penetrantes e as massas de capitais nacionais que se constituíram ao longo do desenvolvimento anterior ... Há uma ... convergência de interesses entre capitais nacionais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais líderes no circuito industrial. As relações são sistematicamente de solidariedade na expansão conjunta dos capitais existentes naquele espaço nacional de acumulação ... Cabe interrogar o interesse do capital nacional ... A filial industrial orientada para o mercado interno não implicava nenhuma ameaça, nem em termos de ocupação de seus circuitos, nem em termos de redução de seus lucros. Poderia talvez ampliá-las, jamais diminuí-las".

No processo de industrialização, o Estado seria o gestor e fiador do pacto do capital associado. A expansão da empresa estatal industrial e financeira expressou sua participação orgânica para viabilizar o processo. As estatais permitiram articular a expansão dos capitais privados, dada a impossibilidade ou desinteresse destes em operar setores da indústria e de infra-estrutura<sup>10</sup>. Coutinho & Belluzzo (1977):22/26 explicam: "não se trata aqui de uma simples relação de exterioridade entre o Estado e o processo de industrialização. A própria formação e articulação desta estrutura monopolista deve passar por dentro do Estado, ao mesmo tempo que o Estado deve estar mergulhado, inclusive através de suas empresas, no próprio movimento desta estrutura monopólica. Assim, o processo de industrialização periférico só poderia completar-se através da organização de uma *forma avançada de 'capitalismo monopolista de Estado'* ... Dentro desta estrutura, *et pour cause*, o Estado constitui formas superiores de organização capitalista, consubstanciadas num sistema financeiro público e em grandes empresas estatais, cumprindo o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas ... O fato de que formas superiores de organização capitalista se encarnem no Estado ... lhe confere uma aparência de autonomia e força. Não é possível evitar aqui a afirmação de que a força do Estado, na periferia, decorre de sua fraqueza. Sua enorme capacidade de concentrar e constituir capital, fazendo avançar o processo de industrialização, só é legitimada em função da necessidade de articular financeiramente blocos de capital desigualmente monopolizados: o capital privado doméstico e o grande capital internacional".

A instalação da indústria de bens de produção, por sua vez, definiu uma dinâmica endógena liderada pelos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis - automóveis e eletrodomésticos. O aumento da produção desses setores, e seus investimentos em aumento da capacidade produtiva instalada, passaram a conduzir a dinâmica industrial, por sua articulação e encadeamento produtivo intrasetorial (em bens de capital) e intersetorial (nos setores de material de transporte e elétrico, metal-mecânico e infra-estrutura de serviços públicos). A lógica da acumulação de capital e da concorrência

<sup>10</sup> Lessa & Dain (1980):222 e Braga (1981):200.



intercapitalista induziria a um crescimento da capacidade produtiva a frente da demanda corrente, para garantir o poder de mercado alcançado. Resultaria em saltos de capacidade instalada e, assim, no movimento cíclico do nível de investimento. Diria Coutinho (1977):29: "estas profundas mudanças na configuração do sistema industrial, expressas pelas novas dimensões funcionais e pelo peso adquirido pelo departamento de bens de capital, marcariam, daí em diante, um *padrão de acumulação de capital especificamente capitalista* ... Esta mudança ... sugere que o movimento cíclico da economia ganhou caráter predominantemente *endógeno*. Vale dizer que as variações da taxa de investimento global do sistema passam a repercutir de forma muito mais profunda, através das articulações interdepartamentais, no movimento da economia, marcando o perfil do seu movimento cíclico".

O setor de bens de consumo não-duráveis - alimentos, bebidas e vestuário - que consiste no principal componente da demanda industrial não poderia ser considerado líder. Para Tavares (1978a):80-82 e Tavares & Belluzzo (1978):126, sua expansão se subordinaria ao consumo, ou seja, ao nível de emprego e salários<sup>11</sup>. Do ponto de vista dinâmico, seus efeitos de encadeamento intersetorial atingiriam sobretudo a produção agrícola (alimentos e matérias-primas) dada sua reduzida capacidade de gerar o próprio mercado e seu pequeno encadeamento interindustrial (em particular com o setor de bens de produção).

A constituição do setor de bens de produção, contudo, seria deficiente por lhe faltar autonomia tecnológica, o que impediria uma articulação mais profunda do setor de bens de capital com os demais setores de bens de produção. Para Coutinho & Belluzzo (1977):23, este aspecto "Não impõe uma restrição absoluta ao desenvolvimento do capitalismo na periferia, mas lhe determina uma forma particular, em que o departamento de bens de produção não pode adquirir autonomia, no sentido de ser capaz de uma contínua renovação de seu horizonte tecnológico"<sup>12</sup>.

O padrão industrial delineado até aqui marcaria o intenso crescimento econômico obtido a partir de 1966, comandado pela produção de bens duráveis e bens de capital metal-mecânicos. Lessa (1977):49/50 notava que, entre 1966 e 1969, a indústria de bens de capital cresceu à taxa média de 7,5% a.a e a de bens de consumo duráveis à taxa de 16,2%, enquanto que a indústria de não duráveis cresceu 8,4% a.a.. De 1970 a 1973, o setor de bens de capital cresceu à taxa de 27% a.a, e as indústrias de bens de consumo duráveis e não duráveis mantiveram-se respectivamente nas taxas anuais de 18,4% e 11,4%. Para o autor era espantoso e atípico que a retomada industrial e a recuperação econômica no período 1966-1973 estivessem tão apoiadas na altíssima taxa de expansão da indústria de bens de consumo duráveis. Para ele, somente o fato de que uma longa fase de expansão econômica a taxas acima de 9% a.a. fora puxada pelo setor de duráveis já revelava descontinuidades dentro da indústria.

<sup>11</sup> O artigo de Tavares & Belluzzo (1978) é versão condensada do capítulo 3 de Tavares (1978a) e as referências serão feitas aos dois textos.

A produção de insumos básicos não acompanhou os setores de ponta, apesar de haver crescido a uma taxa alta, e a partir de 1973 passou a se verificar a falta mais ou menos generalizada de insumos industriais<sup>13</sup>.

O esforço de investimento em ampliação da capacidade produtiva do período 1970-1973 seria *insustentável*. Ocorreria aumento da produção e do gasto, inclusive pela multiplicação de mecanismos de financiamento. Mas já começavam a aparecer sinais de *sobreacumulação*, associados ao menor ritmo de expansão da renda das famílias e aos pagamentos relativos ao consumo e investimento passado. Com o impacto do choque do petróleo seria ainda mais difícil manter a taxa de aumento da demanda da indústria automobilística. Surgia, assim, a perspectiva de reversão da fase ascendente: "esse esforço de investimento que eleva brutalmente a taxa de acumulação de capital em 1970-73 *fatalmente* conduziria à reversão do ciclo ... A taxa de acumulação já havia ... alcançado, para o conjunto da indústria, cerca de 35% em 1973, o que implicaria, para manter o mesmo ritmo, dobrar, em três anos, a capacidade da indústria de transformação ... Já em 1974, isto se torna manifesto quando, mantido o ritmo de acumulação de capital, a produção industrial desacelera e começa a produzir-se uma tendência recessiva, com problemas de realização crescentes" Tavares & Belluzzo (1978):129-130<sup>14</sup>.

A expectativa de menor lucratividade para novas plantas contraía o investimento. Os setores líderes não sustentariam a expansão por maior tempo pois, descontinuado seu investimento, teriam limitada capacidade de realimentar a demanda interindustrial. E na medida em que os oligopólios reduziam o ritmo da acumulação produtiva, aumentavam os movimentos financeiros: "uma industrialização pesada em condições de subdesenvolvimento quanto mais rápida mais tende a flutuações acentuadas, já que sua base de apoio intrasetorial é insuficiente para realimentar a própria demanda, devido ao limitado peso relativo de seus setores líderes na produção industrial global. Assim, uma vez terminados os efeitos de realimentação intra e intersetoriais de cada nova onda de investimentos industriais, reaparece a sua debilidade 'estrutural' como componente de sustentação da demanda final, e a reversão do ciclo tende a produzir-se em forma acentuada" Tavares (1978a):72<sup>15</sup>.

Convergia, ao mesmo tempo, o final da expansão mundial do pós-guerra, com o progressivo debilitamento do padrão de acumulação dominante, gerado pela difusão mundial do padrão tecnológico americano e dos seus mercados. Assim, os desequilíbrios macroeconômicos mundiais - o choque do petróleo e a instabilidade financeira - não refletiriam uma crise conjuntural superável apenas com políticas macroeconômicas adequadas, mas sim um impasse estrutural que exigiria outra onda de progresso técnico para renovar o padrão de acumulação. Com o forte aumento dos preços internacionais

<sup>12</sup> Mazzucchelli (1977) detalha as lacunas do setor de bens de capital no início dos anos setenta.

<sup>13</sup> Ver Tavares (1978a):83-92 e Tavares & Belluzzo (1978):127/129.

<sup>14</sup> Tavares (1978a):92-98 e Cardoso de Mello & Belluzzo (1977):155.

do petróleo e das matérias-primas dependentes do insumo cresceram também os preços dos produtos industrializados, num mecanismo de ajuste de preços relativos que teria permitido às economias avançadas reverter o impacto desfavorável da elevação do preço do petróleo. A economia brasileira, sendo internacionalizada, recebeu essas pressões de preços do exterior, e a inflação recrudesciu<sup>16</sup>.

De acordo com Tavares (1978a):122-123, no entanto, o choque externo não foi determinante básico do desajuste do balanço de pagamentos, mas sim a sobreacumulação interna: "os desequilíbrios agudos do balanço de pagamentos que caracterizaram o final de períodos relativamente curtos de expansão da capacidade produtiva mais do que determinantes da crise interna são uma manifestação do esgotamento da fase expansiva do ciclo. Dito de outra maneira: é porque os mecanismos endógenos de expansão e realimentação dinâmica se esgotam que se tornam mais agudos os problemas de balanço de pagamentos".

A maior dificuldade seria sustentar a expansão interna e, a partir daí, responder ao desequilíbrio externo. O Estado teria que definir os rumos do desenvolvimento. À estratégia econômica orientada para uma nova fase de desenvolvimento caberia redefinir os mecanismos de regulação, gasto público, tributação e financiamento. Diriam Cardoso de Mello & Belluzzo (1977):157: "os problemas da inflação e do desequilíbrio do balanço de pagamentos não são os essenciais. Estes estão centrados na definição dos rumos da expansão futura e na estruturação de mecanismos capazes de garanti-la".

A estratégia de desenvolvimento, nessa ótica, deveria ser capaz de articular e apoiar a expansão do capital, pelo investimento estatal direto e por incentivos ao setor privado, de estimular a geração de emprego e renda, e de ampliar o gasto público de interesse social da Nação. Porém seria difícil defini-la pois a reversão cíclica iminente diminuiria as condições para conjugar interesses de corporações e de grupos sociais em geral, sobretudo os assalariados. No caso brasileiro, ademais, o gasto público, em todas as suas esferas, estaria submetido a pactos de interesse de frações de capital, já desde os anos cinquenta, que retiravam a autonomia na sua alocação. Os mais relevantes seriam aqueles que associavam a grande engenharia nacional e a construção civil a amplas frações do capital mercantil, financeiro e industrial. Diria Lessa (1978):144: "creio que o 'espaço' político-econômico, ou melhor, o 'raio de manobra' da ação do Estado está balizado - não importa quão autoritário seja o regime político - por grandes pactos. Estes pactos não determinam a decisão de política-econômica; fixam ... o 'espaço' onde a decisão é viável. Em uma fase cíclica descendente, obviamente, este 'espaço' se estreita"<sup>17</sup>.

Para mobilizar massas de capital com vistas ao investimento produtivo e cortar a especulação

<sup>15</sup> Tavares (1978a):68-80; Tavares & Belluzzo (1978):122-126; Lessa (1978):144-nota 75/147/159/160 e Coutinho (1979):44-45.

<sup>16</sup> Coutinho & Belluzzo (1977):14-21; Tavares (1978a):131; Tavares & Belluzzo (1978):136 e Coutinho (1979):37-46.

<sup>17</sup> Tavares (1975):66-86, (1978a):142 e (1978b):110-111; Lessa (1978):144-147.

patrimonial haveria que usar instrumentos financeiros e fiscais. A capacidade financeira pública poderia aumentar com a articulação das estatais: "o chamado setor produtivo estatal não possui autonomia financeira suficiente para saltar à frente e liderar a expansão futura. Isto porque, desde logo, não há nenhuma articulação orgânica entre as várias empresas públicas que atuam como oligopólios isolados, de modo que não há a possibilidade de uma gestão conjunta de recursos que permitisse a centralização do capital e sua canalização para novos investimentos" Cardoso de Mello & Belluzzo (1977):158.

Face aos limites do Estado em alavancar recursos e moldar a estrutura produtiva, seria preciso contar também com o capital estrangeiro, o que exigiria esforço redobrado. Para Cardoso de Mello & Belluzzo (1977):158, "a grande empresa internacional, diante da crise mundial, mantém um comportamento cauteloso: não está disposta a se envolver em projetos por demais ambiciosos, nem a investir sem que lhe sejam oferecidas vantagens de monta. Não está comprometida com os nossos destinos, como potência capitalista, mas sabe muito bem que o avanço do capitalismo no Brasil não será logrado sem sua larga participação. Nestas condições, é utopia crer que será possível dinamizar o capitalismo ferindo os interesses fundamentais da grande empresa internacional".

Pelo que se pode retirar de Tavares (1978a):115/116 e Tavares & Belluzzo (1978):134, um programa drástico de corte de gasto público, numa fase cíclica de desaceleração, poderia provocar recessão aberta de escala nacional, com efeitos sociais indesejáveis. Ao contrário, o nível do gasto público teria que ser mantido para sustentar a produção e o emprego e assim atenuar as tendências recessivas da indústria de bens de consumo. Os gastos correntes e os programas de saneamento, energia, transportes e habitação dos vários níveis do governo teriam forte impacto anticíclico, em particular sobre o emprego não qualificado e sobre a indústria de materiais de construção e de metalurgia.

De acordo com Tavares (1978a):82/83, a continuidade da industrialização seria viável qualquer que fosse a estrutura e o nível do mercado de consumo de massas: "sua lógica de expansão, sendo basicamente 'intra-industrial', depende sobretudo do grau de articulação dos blocos privados nacionais com o grande capital industrial internacional e com o Estado ... Assim a 'expansão do mercado interno' é compatível com uma piora considerável na distribuição pessoal das rendas, como a que ocorreu nas últimas décadas ... Neste sentido, resolver o problema do atraso industrial num 'capitalismo tardio' não equivale a solucionar os problemas do subdesenvolvimento e da pobreza".

Mas estruturas de gasto distintas conduziriam o processo num sentido também distinto. A reorientação do padrão industrial incluiria ampliar a produção de bens-salário com vistas a garantir maior alcance social. Os instrumentos de política econômica deveriam, então, alterar a estrutura de preços e tributos para reorientar a renda no sentido dessa produção. Para Tavares (1975):66, da escolha

dos produtos pelo consumidor poderia derivar uma modificação da estrutura da produção que afetaria a própria demanda industrial.

Na perspectiva de Tavares (1975):85/86, a tentativa de simplesmente alterar a política salarial não traria resultado pois os oligopólios deteriam o poder de fixar o *mark-up* sobre custos e responderiam com elevação de preços que desembocaria numa espiral inflacionária. Assim, o aumento nominal de salários só se efetivaria em aumento real acoplado a um conjunto de medidas de apoio à produção de bens de consumo popular ou de controle permanente dos preços dos oligopólios. Não obstante, para por em prática essas medidas haveria que redefinir as estruturas de poder do País.

#### 4.3 *Análise da Estratégia*

A estratégia econômica seria examinada, nesta ótica, em suas determinações políticas. O II PND, com seus objetivos hiperbólicos de desenvolvimento econômico, seria instrumento da tentativa de legitimar o regime. O presidente Geisel sintetizava a noção de continuidade nos êxitos obtidos pelos governos militares mas com correção de rumos, com vistas a adaptar o país à situação externa e atender aos objetivos "naturalmente" decorrentes do estágio de maior progresso alcançado. Esse diagnóstico dos condutores da política econômica atenuava o impacto da crise externa e destacava o crescimento dos anos anteriores. Daí derivava a proposta ufanista do pleno desenvolvimento.

Lessa (1977):51-53 e (1978):53-69 nota, contudo, que esse **triumfalismo esconderia preocupações concretas** mas implícitas, cabendo buscá-las nas entrelinhas: "o diagnóstico explícito é, apenas, a ponta do iceberg de um diagnóstico cuja parte principal está implícita ou mesmo oculta por um discurso respeitoso ... Os sucessores, mesmo quando discordam parcial ou fundamentalmente das gestões de antecessores, são obrigados a exaltar sua memória em nome de uma continuidade que os beneficia ... Considero diagnóstico implícito a história que não foi oficialmente publicada mas que esteve presente no círculo íntimo dos donos do poder quando da formulação do II PND. É óbvio que alinho suposições, que apenas dispõem do duvidoso benefício de provas indiretas".

A "crise do petróleo" e o desajuste externo teriam sido providenciais para que se pudesse veicular as preocupações quanto às deficiências estruturais do 'milagre' sem quebra do estado de euforia. Para o governo era preciso expandir a indústria de base, avançar no desenvolvimento tecnológico e fortalecer a empresa nacional. Diz Lessa (1978):4: "o núcleo central da nova Estratégia é integrado por duas diretivas mutuamente articuladas. A primeira indica a montagem de um novo Padrão de Industrialização, no qual o comando da dinâmica da economia localizar-se-ia na indústria de

base. A transferência do núcleo dinâmico de certos setores de bens de consumo para a indústria de base e conseqüentes redefinições da infra-estrutura de suporte e do processo de integração nacional compõe a primeira diretiva central ... A segunda privilegia a correção dos desbalanceamentos da Organização Industrial mediante o fortalecimento progressivo do capital privado nacional, de molde a inicialmente 'reequilibrar' o tripé para posteriormente constituir sua hegemonia".

Um novo padrão de expansão industrial, explica Lessa (1978):4-13, seria alcançado com os investimentos da administração pública, de empresas estatais e de empresas privadas na substituição de importações de insumos básicos. Criaria-se assim uma ampla frente de expansão para o setor de bens de capital. A demanda de máquinas e equipamentos da indústria de base se somaria à demanda tradicional do setor público nas áreas de energia, transportes e comunicações. Ampliada sua capacidade produtiva, a indústria de bens de produção assumiria a liderança do processo de industrialização<sup>18</sup>.

A correção do "desequilíbrio" na organização industrial supunha fortalecer o capital nacional e consolidar a grande empresa nacional. Segundo Lessa (1978):13-24, a política econômica liberal praticada após 1964 favorecera a empresa estatal e a estrangeira e debilitara a nacional privada. As administrações Costa e Silva e Médici, mesmo captando a questão, não atuaram no sentido de enfrentá-la. Para o governo Geisel, a pendência teria grave repercussão para o País pois no longo prazo poderia gerar um confronto entre capital multinacional e capital estatal: a Nação teria que optar entre o socialismo estatizante e a desnacionalização completa. Assim, considerava-se imprescindível fortalecer a empresa nacional e recuperar o "equilíbrio" no tripé, mediante reforço financeiro e tecnológico e preferência para que ocupasse os "espaços vazios" da estrutura industrial. De acordo com o autor, porém, seriam maiores as ambições do governo: a estratégia de consolidar a Nação-Potência exigiria a empresa nacional em posição hegemônica no longo prazo. Executado o núcleo central do II PND, o capital nacional seria dominante no espaço preferencial da indústria básica e o crescimento industrial, liderado por este setor, dinamicamente levaria àquela hegemonia.

A estratégia, por fim, reconhecia oficialmente que era preciso acelerar o desenvolvimento social através do gasto público na área social e no abastecimento básico. No contexto desta postura ativa para melhorar o padrão de distribuição de renda, o II PND rejeitava a tese do "esperar o bolo crescer". Mas ressaltava que a mudança de atitude não consistia crítica à evolução anterior mas imposição natural da nova fase do desenvolvimento. Para Lessa (1978):41-48, no entanto, as políticas de desenvolvimento social e de emprego ainda foram incorporadas como subproduto do crescimento industrial. Seria dispensável uma política social ativa pois a estratégia econômica permitiria conjugar o crescimento e a redistribuição do 'bolo'. A estrutura de emprego seria modificada, com melhores oportunidades em

---

<sup>18</sup> Lessa (1978):108 e Tavares & Assis (1985):43.

ramos industriais de salários reais mais elevados, e a produtividade e a renda do trabalho ampliada, inclusive nos setores de menor produtividade.

O plano supunha executar as transformações sem graves restrições macroeconômicas. Resume Lessa (1978):40: "declina-se a idéia de consecução de um bom desempenho dos indicadores quantitativos de um 'equilíbrio' na condução da política econômica. Busca-se uma mudança de Padrão de Industrialização, a conformação de uma nova Organização Industrial sem perda de substância da taxa de crescimento e com razoável equilíbrio dos preços e das contas externas. Persegue-se uma profunda mudança qualitativa sem quebra de continuidade do milagre. Convenhamos que não era pouco o desejado nos idos de 1974".

O cumprimento da etapa final de construção da Nação-Potência seria um projeto nascido no interior do aparelho do Estado e que definia o próprio Estado como sujeito principal: "os enunciados estratégicos do II PND apontam implicitamente uma recuperação cautelosa, a partir de uma visão autoritária, do sonho da década dos 50 ... Este projeto guarda grande semelhança com o projeto nacional-desenvolvimentista da década dos cinquenta e, em parte, apresenta conotações ideológicas assemelhadas. O II PND multiplica as ambições daquele frustrado projeto retomando a idéia de Nação como um projeto a construir ... A oportunidade de retomar o que foi um sonho, a confiança de poder realizar o último esforço e alcançar enfim a grande obra - viga mestra concretada, potência atualizada - impregna a Estratégia" Lessa (1978):24/50<sup>19</sup>.

Para Lessa (1978):76-80, o lançamento de um plano tão ambicioso poderia ser encarado apenas como um exercício de retórica ou um esforço de manter as expectativas ante a crise do petróleo. No seu entender, contudo, os formuladores do II PND estavam **convictos de poder realizar integralmente a proposta de desenvolvimento**, e a confiança lastreava-se em várias razões:

(a) na noção de que uma potência emergente como o Brasil poderia tirar proveito da crise externa, pois esta ampliava seu raio de manobra;

(b) na crença na competência e capacidade executiva do Estado, na medida em que a *performance* de êxitos anteriores mostrava a eficácia dos governos militares e a viabilidade da proposta de desenvolvimento acelerado;

(c) na certeza da autoridade e soberania do Estado, o fundamento principal da convicção: para o presidente Geisel, o restabelecimento da ordem e segurança por seus antecessores garantia estabilidade social para impor sua vontade à sociedade, supostamente sem obstáculos e sem conflito. O regime militar teria atingido ali o grau máximo de autoritarismo e a estratégia absorvera esse paradigma. Diria Lessa (1978):76: "é visível a transposição do princípio da hierarquia comandante/comandados para a

<sup>19</sup> Lessa (1978):23/115.

relação Estado/Sociedade. Estado comanda e Sociedade executa. Os valores básicos da instituição militar - Pátria, Ordem, Disciplina - estão igualmente transpostos para o Estado e sua missão: a construção da Nação-Potência estável e hierarquizada. A transposição que o regime militar adotou como seu arquétipo ideal se estende por um corolário à visão do conflito político como desordem e, como tal, ilegítimo".

A estratégia do II PND supunha poder de comando do Estado para estabelecer diretrizes com base na premissa de relacionamento não conflitivo entre os agentes na sociedade e no processo econômico. O Estado garantiria o relacionamento harmônico e equilibrado entre capital e trabalho e entre frações de capital - estatal, privada nacional e privada estrangeira. A **proposta voluntarista, porém, dispunha de reduzida base de sustentação**. Por sua própria radicalidade, por propor alterar o padrão industrial, trazia em si a semente do conflito que supunha inexistir: "realizar uma radical mudança de prioridade, pela qual o setor de insumos básicos e a indústria de bens de capital ... passam a ser os setores de altas taxas de acumulação e, ao mesmo tempo, frear a expansão dos setores anteriores significa, em concreto, perder o apoio de alguns em troca de outros. Estes alguns, cujo apoio é perdido, são todos aqueles setores que se viram confirmados ... ao longo do processo de expansão anterior ... A inflexão significava ferir o interesse desses setores ..., em nome de novos setores que deveriam sair fortalecidos ao final da estratégia, se ela for exitosa ... Temos, por conseguinte, uma estratégia que prescindia do apoio dos grupos de maior peso dentro do sistema social e propõe um novo conjunto de prioridades, uma radical mudança dentro da sociedade sem estar apoiado, pelo menos de forma explícita, senão na autoridade da sua própria proposta" Lessa (1977):59<sup>20</sup>.

Em suma, para Tavares (1978a):120 e Tavares & Belluzzo (1978):133, a precária sustentação reduzia a chance de sucesso da estratégia: "a hipótese de reforçar o 'Poder Nacional' ou de desenvolver uma base autônoma técnico-produtiva, através do crescimento auto-sustentado dos setores de bens de produção, implica uma modalidade *sui generis* de 'capitalismo monopolista de Estado' sem grandes possibilidades reais de sustentação, já que tanto sua base produtiva quanto sua base financeira e social de apoio são muito estreitas. Do ponto de vista político, o projeto do Estado Nacional autoritário levantado em 1974 não contou com o apoio popular, a quem não beneficiava nem envolvia politicamente. Contou apenas, do ponto de vista das classes dominantes, com o apoio de um setor restrito da grande empresa internacional (os setores cartelizados de bens de equipamento pesado), de uma fração da mecânica pesada nacional e do bloco das grandes firmas de engenharia e construção. Ficaram fora do pacto todos os demais setores empresariais a quem a demanda da indústria pesada não favorece".

---

<sup>20</sup> Tavares & Assis (1985):43/44.



#### 4.4 *Análise da Implementação da Estratégia*

Nesta análise não se enxerga espaço para implementar as amplas prioridades do II PND. No entender de Lessa e Tavares, a crise mundial e a reversão cíclica interna ampliavam a tensão nas articulações políticas (pactos operantes no interior do Estado) e econômicas (estruturais e financeiras) dos blocos de capital do espaço nacional de acumulação. Diante disso, a execução da tentativa voluntarista enfrentou muita dificuldade e colocou o governo em atrito com sua base de apoio. Para Lessa (1978):I, esse seria "um excepcional 'momento de observação' das articulações estruturais que presidem e dão sentido ao processo político-econômico no Brasil ... A fase inicial de uma reversão cíclica em condições de uma economia industrializada e com alto grau de monopolização ... é por si só reveladora das tensões a que estão submetidas aquelas articulações. Tais tensões emergem naturalmente na medida em que se move a política econômica. Além disso, coincide neste período a implementação de uma Estratégia que olímpicamente desconsidera aquelas articulações. Uma Estratégia que perseguiu seu redesenho segundo um modelo de referência ideal e fundada em pouco mais que a própria vontade de seus formuladores".

A mudança no padrão de industrialização implicava lançar uma dinâmica industrial distinta, calcada nos grandes projetos de investimento em substituição de importações, integrados intersetorialmente e sincronizados no tempo. Explica Lessa (1978):143: "Esta articulação exigiria que houvesse 'espaço' político-econômico para que, num golpe concentrado no tempo, fosse implantado um grande bloco integrado pelos projetos de insumos básicos e nova capacidade ampliada e diversificada na indústria nacional de bens de capital. Este bloco interarticulado garantiria demanda para a indústria de bens de capital e suprimento de insumos básicos. A constituição destas novas capacidades, significando uma descontinuidade, um salto pelo lado da oferta, cristalizaria um pacto entre estes dois setores. O peso e a necessidade da sustentação dinâmica deste pacto imporiam uma nova diretriz ao movimento ulterior da industrialização. E teríamos então instalado um novo Padrão. Assincronias e reduções das magnitudes dos projetos interarticulados implicam objetivamente na frustração do salto".

Os formuladores do II PND, de acordo com Lessa (1977):54, percebiam a interdependência do investimento público e privado na indústria pesada e na infra-estrutura. Mesmo não o dizendo, previam **a liderança do investimento estatal** na implantação desses projetos, pois sua ação era pensada como indutora da ação privada. O programa envolvia amplo espectro da cadeia produtiva, com descontinuidades que exigiam coordenar as expansões. Dificilmente poderia ser realizado sem a participação central da empresa pública e sem a concentração do capital no Estado. Este se incumbiria do núcleo básico do plano, de alta intensidade de capital e prazo de maturação. As metas subsidiárias executadas por empresas privadas no setor de bens de capital dependiam do seu êxito nessa tarefa.

Mas a expectativa em relação ao investimento estatal superava sua potencialidade real, apesar de seu grande peso na formação bruta de capital. Segundo Tavares (1978a):92-98/114-121 e Tavares & Belluzzo (1978):129-135, a reversão endógena das expectativas de rentabilidade e da taxa de investimento privado, após a fase de superacumulação, atingia muitos setores, entre eles o automobilístico, elétrico, de comunicações, químico, têxtil e alimentar. As inversões estatais teriam condição para criar demanda e superar bloqueios ao crescimento, mas a participação estatal no produto corrente era insuficiente para garantir o salto, ainda mais face ao aumento da capacidade ociosa industrial. O investimento público poderia apenas suavizar a reversão: "não se pode tomar o investimento público como uma panacéia capaz de manter uma taxa elevada de crescimento da economia como um todo. Apesar da forte participação do investimento público no total da formação de capital, a componente ativamente cíclica do gasto é o investimento privado. Mais do que isso, os setores que movem o processo de acumulação industrial são, além de privados, internacionais ... Movem-se pelas leis de sua concorrência que, embora monopolista, não pode sustentar indefinidamente a capacidade crescendo a frente da demanda. Assim o ciclo é inexorável" Tavares (1978a):117-118.

Ademais, o II PND teria desconsiderado o caráter fortemente desestabilizador do investimento das estatais sobre a dinâmica industrial. O gasto público convencional em construção civil e programas sociais configuraria mecanismo estabilizador do ciclo, garantindo um mínimo de demanda agregada. O investimento das empresas estatais industriais na criação de capacidade produtiva, ao contrário, mais cedo ou mais tarde seria descontinuado. Em 1974, o setor de bens de capital ainda atendia encomendas derivadas da fase anterior de acumulação e os projetos do II PND funcionaram como um superacelerador da demanda. Diante disso, o setor ampliou pesadamente sua capacidade produtiva. Mas a demanda não iria se manter: não só desacelerava-se o investimento privado como também seria impossível repetir um programa de investimentos estatais da mesma magnitude logo após o mesmo ser concluído. Mas, para que a demanda de bens de produção fosse realimentada dinamicamente, o programa não poderia cessar jamais.

A condução do programa de investimentos das estatais deveria prever ainda a influência do interesse privado sobre o Estado. De acordo com Lessa (1978):147/148, "a prática do autoritarismo, a carga ideológica do positivismo, a euforia e sensação de onipotência oriunda do milagre levaram o Regime a supor a empresa estatal um instrumento de seu poder ... Nem o Estado, nem as empresas estatais têm a autonomia pensada pelo II PND. Entretanto, a forma autoritária de organização do Estado, a desarticulação de amplos segmentos da sociedade civil, a eficácia dos mecanismos de coerção, permitiram que o equívoco pudesse permanecer por um longo tempo sem que seus autores dele se apercebessem".

A estratégia contava ainda com a participação do **investimento estrangeiro**. Na visão de Lessa

(1978):246-259, transparecia segurança quanto à capacidade do Estado de negociar com o capital internacional e de enquadrá-lo às suas diretrizes, em virtude do alto poder de atração econômica e política do País. Assim, o governo tentou induzi-lo a ajustar-se ao interesse nacional expresso nas políticas industrial, de exportação e de tecnologia. Pretendia redefinir o papel da filial brasileira na estratégia global de desenvolvimento tecnológico e de transações internas do bloco de capital. Tal ambição seria irreal.

A filial estrangeira respondeu à política de incentivo às exportações de manufaturados. Para Lessa, esta diretriz seria vantajosa e do seu interesse em virtude do descenso cíclico interno. Mas, face a um mercado externo recessivo e pouco dinâmico, a penetração das exportações dessas multinacionais no conjunto de transações internacionais baseou-se no enorme e generoso sistema de incentivos concedido. A rentabilidade da filial brasileira passou a assentar-se cada vez mais no componente exportado. Contudo, os interesses divergiram em relação à política de desenvolvimento tecnológico. Em troca do acesso ou ampliação da participação no mercado brasileiro, o governo passou a exigir a renúncia parcial das vantagens tecnológicas conquistadas pela corporação estrangeira, uma variável crucial nas relações centro-periferia. Segundo o autor, houve reclamações e grande irritação por parte daquelas empresas. A diretriz persistiu na negociação caso a caso e por vezes o governo cedeu, em outras as empresas acataram as exigências ou cancelaram os projetos. De todo modo, a regulação da transferência de tecnologia converteu-se na grande frente de atrito entre a autoridade estatal e a empresa estrangeira.

Lessa (1978):8-13/126-128/173-178 destaca, ainda, que a mudança no padrão industrial também perseguia a meta de desconcentração regional da indústria. O II PND pretendia ordenar espacialmente a estrutura industrial a ser criada. No entanto, o voluntarismo das arbitragens locacionais gerou o desgaste do árbitro. A disputa entre estados da federação e entre oligopólios estabelecidos e os que desejavam se instalar nos novos pólos (para perfurar as barreiras à entrada construídas pelos primeiros) conformou áreas de atrito entre governo e empresariado.

Em suma, a meta de mudar o padrão industrial era inconsistente com a estrutura e a dinâmica industrial. Dependia do investimento estatal, limitado por seu peso relativo na economia, sua descontinuidade no tempo e, em alguma medida, seu atrelamento a interesses solidários do capital internacional e nacional; e do investimento privado, o qual não só entrava em nítida reversão cíclica definida por condicionantes internos (sobreacumulação setorial) e externos (recessão mundial), como também passava a supor difíceis e demoradas negociações com o próprio governo.

O programa de investimentos capital-intensivo, de longo prazo de maturação e, em geral, de baixa taxa de retorno direta, teria sido inconsistente ainda com o padrão de financiamento vigente no

período. O padrão de financiamento nacional revelar-se-ia incapaz de atender à necessidade de financiamento de longo prazo. Segundo Lessa (1978):90-95, a tentativa de adequá-lo à demanda do investimento público e privado do II PND restringiu-se a fortalecer o BNDE como agente mobilizador dos fluxos financeiros para a empresa privada nacional. O banco exerceria papel de coordenação, subordinando as demais instituições financeiras oficiais e privadas. Estas atuariam como agentes repassadores dos fundos do BNDE e agregariam contrapartidas oriundas de recursos próprios. A rearticulação, contudo, não teria alterado a base de funcionamento do sistema pois cobriu apenas a poupança compulsória. Não foi criado nenhum instrumento para canalizar a maior parte dos fundos privados - poupança voluntária e lucros de setores não priorizados (por exemplo, indústrias de bens duráveis).

O sistema financeiro não se adequou de modo a captar fundos em prazos compatíveis com a maturação dos investimentos deslanchados. Articulado ao líquido mercado de crédito internacional, encontrou uma alternativa rentável de captação de recursos de médio e longo prazo. O mercado acionário também pouco se expandiu: de um lado, as maiores empresas nacionais financiaram-se com recursos próprios ou com linhas tradicionais de crédito do BNDE, pois os esquemas de aporte de capital acarretavam menor autonomia de decisão; de outro, os aplicadores optaram por cadernetas de poupança, garantidas pelo governo, e por títulos de maior rentabilidade e liquidez<sup>21</sup>.

O Estado assumia a maior responsabilidade pelo programa. O aporte de capital estrangeiro era limitado pela conjuntura externa e interna e demorado por exigir convergência entre seus interesses e as diretrizes nacionais, inclusive de participação associada do capital nacional. Lessa (1978):145-157 assinala que as empresas estatais pouco contaram com a transferência de recursos dos bancos oficiais ou das estatais superavitárias. Também era restrito o autofinanciamento, pela política de tarifação e pela austeridade fiscal. A política de contenção das tarifas dos serviços e bens públicos de uso geral (que visava apoiar o setor privado e conter a inflação) fez baixar a rentabilidade das empresas estatais e transferiu lucros potenciais para o setor privado. E a austeridade limitou as transferências fiscais cobertas com os instrumentos de aumento da carga tributária, emissão de moeda e ampliação da dívida pública.

Os empréstimos em moeda externa tornavam-se a opção concreta para sustentar o financiamento dos investimentos das estatais e autarquias federais. Davidoff (1984):173/174 sublinha que o processo, ao mesmo tempo, refletia-se na crescente *estatização* da dívida externa e expressou o uso das estatais como instrumento de captação de recursos funcional ao ajuste do balanço de pagamentos. Transferia-se, assim, o desequilíbrio externo ao setor público. O autor sintetiza: "vários dos grandes projetos públicos

---

<sup>21</sup> Lessa (1978):224-239.

... modificaram, no período, sua estrutura de financiamento a favor de empréstimos externos. Esse fenômeno decorreu, por um lado, da política de preços e tarifas para bens e serviços públicos, que, visando a contenção dos índices inflacionários, erodia a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais. Por outro lado, a política de contenção do gasto público implicava menor disponibilidade relativa de recursos orçamentários para os diferentes programas e projetos em andamento. Além do mais, persistia a orientação governamental de reservar os recursos disponíveis no sistema financeiro doméstico ao setor privado. Dados tais vetores, a tomada de recursos junto aos bancos internacionais acabava por constituir o caminho 'natural' para o financiamento dos projetos das empresas estatais. Esse padrão de financiamento ficou claramente explicitado no biênio 1977/1978, quando era abundante a disponibilidade de crédito internacional e quando se tornaram maiores as restrições para a mobilização de recursos internos, próprios e de terceiros, por parte das empresas estatais<sup>22</sup>.

Portanto, a persistência nos projetos de investimento estatais com base num padrão de financiamento inalterado teria consistido em mais uma dimensão distorcida da estratégia, que acabou definindo a direção possível para a execução do plano.

A frustrada tentativa do II PND de mudar o padrão industrial, além de inconsistente com a dinâmica e o padrão de financiamento da economia, ainda contraditou a condução das políticas macroeconômicas de controle de preços e do desequilíbrio externo. Para Lessa (1978):114/115, das ambiciosas prioridades e metas de crescimento da produção contidas na estratégia transparecia uma visão ufanista e complacente, pouco colada ao impacto da conjuntura mundial de curto prazo. A crise externa não teria intimidado o suficiente para que se adotassem políticas firmes de energia e transportes destinadas a conter desperdícios de energia e reduzir a importação de petróleo. A estratégia, assim, elevou o endividamento, pois o investimento público lançado e o final do auge do ciclo ampliavam importações de insumos e equipamentos.

O aumento da inflação no início do governo teria sido causado pelo movimento de preços dos bens importados (petróleo e outros insumos) e dos nacionais exportáveis atrelados ao mercado internacional (sobretudo primários). O menor crescimento das vendas e da produção reforçou o processo ao aumentar o peso dos custos fixos - administrativos e financeiros - das empresas. Nessas condições, as empresas teriam definido estratégias generalizadas de *over-pricing*, em defesa de suas margens brutas de lucro<sup>23</sup>.

O quadro de precário controle do desequilíbrio em conta corrente e de ineficaz combate à inflação mediante austeridade monetária não permitiu alcançar as metas macroeconômicas pretendidas.

<sup>22</sup> Tavares & Assis (1985):57/59 e Goldenstein (1985):13.

<sup>23</sup> Lessa (1978):277-279; Tavares (1978a):131/132; Tavares & Belluzzo (1978):136 e Tavares & Assis (1985):47.

Em 1976, frente à persistência dos problemas, o governo conferiu nova dimensão às políticas de estabilização de preços e ajuste externo e definiu profunda revisão e corte no gasto público. Para Lessa (1978):82/83, a revisão reduziu o II PND ao "território da retórica" das declarações oficiais, transformando-o em "letra morta". Enfim, a revisão mostrava a **incompatibilidade entre a estratégia desenvolvimentista e a condução tática da economia, a impossibilidade de se conjugar a profunda mudança estrutural com crescimento acelerado**: "a taxa de crescimento se reduziu, ... a taxa de inflação explodiu e os desequilíbrios externos se tornaram sérios. Como manter a proposta heróica de provocar uma reconversão significativa no padrão de desenvolvimento industrial e, simultaneamente, preservar altas taxas de crescimento ? Está demonstrado que não é possível" Lessa (1977):62.

A proposta estratégica de fortalecer o capital nacional também teria fracassado. O empresariado nacional acreditara nas projeções contidas no plano, que extrapolavam os anos do "milagre". Em 1974 e 1975, fabricantes de máquinas e equipamentos lançaram-se a ampliar suas plantas, em função do esgotamento da capacidade ociosa e da perspectiva de maior demanda dada pela prioridade ao setor, inclusive através de medidas que atestavam a sinceridade de propósitos do governo. Num segundo momento, contudo, a meta estratégica entrou em contradição com as condições de financiamento e a política econômica de curto prazo.

A revisão do programa de investimentos públicos e o reforço às políticas restritivas, segundo Lessa (1978):140-159, definiram uma brutal redução da demanda de equipamentos pelo setor público. Romperam assim com a principal articulação dinâmica prevista para puxar o crescimento da indústria de base, o pacto empresa estatal/fabricantes nacionais de equipamentos. Para Davidoff (1984):49/50, "significavam o golpe de misericórdia no projeto do Brasil-potência consubstanciado no II PND ... Não só os grandes projetos públicos nas áreas de insumos básicos e de infra-estrutura começavam a ser postos em xeque como, principalmente, deixavam de viabilizar o 'salto' do setor de bens de capital".

A progressiva ênfase no financiamento externo agravou a dificuldade em sustentar o salto do setor de bens de capital pois tinha como contraface a exigência de compra das máquinas e equipamentos no exterior, notória de 1976 até a crise da dívida. A partir dessa definição arbitrária do financiamento forçada pela situação das contas externas, as compras das estatais, além de reduzidas, direcionaram-se ao exterior. Diria Lessa (1978):159: "a premissa-chave implícita no II PND, de uma autonomia das estatais para, por um ato de vontade, liderar um novo Padrão de Industrialização e 'equilibrar' a Organização Industrial, não se mantém frente ao padrão possível de financiamento das estatais. Este padrão revela medulares articulações existentes na economia brasileira que apresentam a plenitude de sua rigidez no descenso do ciclo. Deixa pequeno espaço para o projeto de Nação-Potência".

As empresas nacionais viram-se, a partir de 1976, competindo em preços e tecnologia com

filiais e matrizes estrangeiras por uma demanda bem menor. Ademais, o governo penalizava a empresa nacional com uma política monetária que aumentou o custo financeiro do seu capital de giro e uma política de controle de preços pelo CIP que impedia o repasse integral desse custo. A empresa nacional tinha maior necessidade de crédito na medida em que apresentava menor capitalização, acabara de investir pesadamente e portanto estava mais endividada e afetada pelos custos financeiros. Não se estabelecia concretamente a diretriz de apoio à empresa nacional, dado o tratamento homogêneo concedido a empresas com poder competitivo assimétrico (o poder de resistência da filial estrangeira sempre foi maior). O resultado foi a queda na rentabilidade da empresa nacional que, em princípio, deveria ser preservada. Por todos estes fatores, fracassava a meta de consolidar a empresa nacional no setor de bens de produção<sup>24</sup>.

A estratégia do II PND resultou ser *self-defeating* em razão desse conjunto de **contradições estruturais e institucionais fortemente desestabilizadoras**. A dificuldade em sustentar o investimento público (e assim a demanda e a utilização da capacidade produtiva instalada, em particular de bens de capital) e em definir seu financiamento de longo prazo seriam restrições fundamentais à preservação da estratégia, e não as nascidas da adversidade externa. Conclui Tavares (1978a):119/120: "o projeto público anunciado no II PND para manter o crescimento industrial através da 'substituição de importações' de bens de capital e de insumos pesados tornou-se economicamente inviável mais pelo lado da realimentação dinâmica e das dificuldades de auto-financiamento interno do que por restrições da capacidade para importar"<sup>25</sup>.

Nesta perspectiva, é **do incômodo causado pelas contradições que nasceria o atrito entre o Estado e o setor privado nacional** e sucumbiria o relacionamento harmônico esperado pelo governo. A onda de protestos contra a estatização por parte do empresariado que dela se beneficiou revelaria a incapacidade do Estado em arbitrar os conflitos nas articulações estruturais da economia, acirrados pela iminente recessão e pela própria política econômica. No caso do setor de bens de capital, exprimiriam a crítica à falta de reserva de mercado e à concorrência estrangeira alavancada pelo financiamento externo do setor público. Lessa (1978):129/132 avaliaria da seguinte forma a natureza da campanha contra a estatização: "Sendo na aparência um protesto ideológico quanto à presença do Estado, na verdade refletia a insatisfação de distintas frações de interesses quanto ao manejo do Estado. Insatisfação que reflete o encurtamento da margem de composição de interesses em uma fase de reversão cíclica, exacerbada no Brasil pela prática de uma autoridade autoconvencida de sua suficiência e onipotência e pela ausência de organismos políticos mediadores ... A indústria de bens de capital no Brasil sabe de sua visceral dependência das compras das empresas estatais e não alberga sua 'ingratidão' sob o véu ideológico da denúncia da ampla presença da empresa estatal. Pelo contrário, sua irritação

<sup>24</sup> Lessa (1978):130-142/171-172/279-281 e Carneiro (1991):193.

provém da insuficiente presença e autonomia desta mesma empresa estatal<sup>26</sup>.

Por fim, Tavares e Lessa sustentam que, além da política econômica não ter alcançado os objetivos pretendidos, conduziu a uma série de distorções. A administração do balanço de pagamentos, para cobrir o déficit em conta corrente e refinar a dívida contraída, fundara-se na colagem do sistema financeiro ao exterior para captar empréstimos. Porém, a partir de 1976, a entrada de recursos externos teria superado o necessário para financiar as declinantes taxas de investimento do setores público e privado e para fechar o balanço de pagamentos (e rebateu no aumento das reservas).

O movimento de tomada de recursos externos, na ótica desses autores, cresceu em virtude dos atraentes ganhos financeiros gerados por um **processo especulativo auto-expansivo**<sup>27</sup>. A criação de títulos da dívida pública e do *open-market* tivera o propósito de fornecer um mecanismo para regular a liquidez da economia. Mas Tavares & Belluzzo (1978):137 notam que "estes títulos terminaram por converter-se no principal objeto de especulação. O risco nulo e a garantia contra a inflação (por meio da correção monetária) tornam os papéis emitidos pelo governo um ativo financeiro de primeira linha ... A expansão descontrolada da dívida externa ... tem funcionado como mecanismo de reforço e de crescimento deste circuito financeiro de curto prazo. A necessidade premente de conseguir novos recursos, para pagar os juros e amortizar o principal da dívida externa já contraída, obriga à manutenção de taxas de juros internas muito elevadas, de modo que se torne vantajoso, às empresas internacionais e bancos brasileiros, tomar dinheiro em grandes volumes no exterior. O afluxo crescente de dólares, acima das necessidades imediatas, obriga o governo a desembolsar cruzeiros para cobrir o saldo das operações externas. Para evitar a emissão pura e simples de papel-moeda, o Banco Central vende títulos públicos (com deságio atraente), enxugando, assim, os cruzeiros necessários para cobrir os saldos daquelas operações externas. Conjugam-se aí taxas elevadas de juros com expansão da dívida interna, cujos títulos se tornam ainda mais atraentes como refúgio para os recursos ociosos das grandes empresas e dos bancos".

A ampliação da dívida pública passaria a expressar menos o financiamento de investimento ou consumo e mais o acúmulo de relações de débito e crédito *estéreis* do ponto de vista produtivo. A disfunção do sistema financeiro na tarefa de apoiar a produção transformava-se simetricamente em funcionalidade propícia à especulação: "o caráter disfuncional do sistema financeiro acabou por traduzir-se num mecanismo absolutamente distorcido, que premia a especulação e penaliza o investimento produtivo, já por si deprimido, cujo horizonte de cálculo econômico desaparece no

---

<sup>25</sup> Ver também Tavares (1975):79.

<sup>26</sup> Ver também Tavares & Assis (1985):46.

<sup>27</sup> Esta discussão resume análises contidas em Tavares (1975):80, (1978a):120-135/174-188 e (1978b):129-138 e Tavares & Belluzzo (1978):133-140. O item 1.3.3 da dissertação traz as medidas de política econômica.



nevoeiro da *preferência pela liquidez* sancionada de forma recorrente pela política monetária" Tavares & Belluzzo (1978):139.

Segundo Lessa (1978):178-188/207, o movimento financeiro especulativo favoreceu sobretudo as empresas em posição privilegiada para o acesso aos recursos externos: bancos e filiais estrangeiras. O setor financeiro privado teria assumido, ao longo do período, a função de repassador de recursos de longo prazo captados pelo Estado ou pelo sistema bancário internacional. Nesta atividade auferia lucros substanciais sem arcar com o risco de captar recursos a longo prazo. Assim concentrou-se nessas operações de crédito e no *open market*, de modo que usufruiu bastante daquele movimento especulativo.

Em relação às empresas estrangeiras, Lessa ponderava que o governo não previu nenhum apoio para que aumentassem sua capacidade produtiva nem nos setores industriais não prioritários e nem nos estratégicos (reservados à empresa nacional), bem como restringiu a compra de empresas nacionais. Mas tais medidas teriam sido inócuas: seu investimento seria mesmo menor pois sua capacidade produtiva já havia sido violentamente ampliada. Na verdade, a falta de incentivos afastava novos competidores. De outro lado, a rentabilidade destas empresas não foi afetada por aumentos de preços relativos de insumos - à exceção do petróleo -, salários ou tributos. Com mercado e rentabilidade preservados, puderam aplicar seus lucros na especulação. Ademais, a redução no imposto de renda sobre a remessa de juros ao exterior teria induzido ao investimento externo disfarçado de empréstimo de matriz para filial. Diria Lessa (1978):254/255/268: "as entradas se ampliaram porque aqui houve e há um grande negócio para empresas com fontes e canais externos ... ao buscar financiamentos no exterior a filial estrangeira conseguia uma fonte mais barata de capital de giro e a possibilidade de obtenção de ganhos líquidos por aplicações financeiras internas. O capital estrangeiro ... frente à rigorosa marcação do espaço produtivo feita pelo II PND foi premiado com o espaço livre do circuito financeiro".

Para Tavares & Belluzzo (1978):138, a política antiinflacionária de controle da moeda e aumento da taxa de juros paulatinamente pressionou os preços, via custos financeiros, e fez acelerar a inflação. Também reforçou a especulação e assim as expectativas quanto à continuidade do processo. O circuito especulativo tornava-se o "mecanismo mais perverso de aceleração inflacionária. Isto porque, ao estimar a rentabilidade de qualquer aplicação financeira, os agentes calculam uma taxa de inflação futura, em geral superior à inflação corrente. As taxas de juros mais elevadas pressionam os custos das empresas, que tendem a transferir estas pressões para os preços. Desta maneira, a inflação se acelera e com isso, no momento seguinte, crescem as exigências de liquidez real para manter o volume de capital de giro e, portanto, o nível de atividade produtiva. Mas, diante do recrudesimento da inflação o governo reage encurtando o crédito e, assim, ao invés de apagar o fogo, acaba botando mais lenha na fogueira".

A estrutura oligopolizada brasileira tratou de repercutir as pressões de preços derivadas do

exterior ou exercidas pela política econômica recessiva, levando a taxa de inflação para um novo patamar. Tavares & Belluzzo (1978):136/137 notam que "para as grandes empresas monopólicas, incluindo aqui as grandes empresas públicas, a queda do ritmo dos negócios é compensada por seu poder de mercado, o que lhes permite manter um volume de lucros correntes elevados, porém excessivo diante de suas expectativas de investimento produtivo. Aqui se estabelece a articulação entre os seus interesses e os do sistema financeiro, a favor de um movimento de especulação generalizada que passa rapidamente pela valorização patrimonial fictícia e desemboca numa especulação estritamente financeira. O artifício da correção monetária, que viabilizara a criação de um sistema financeiro especializado, acoplado aos grandes bancos, revela finalmente sua face perversa, transformando-se numa avassaladora correia de projeção inflacionária e de catapulta da especulação"<sup>28</sup>.

O II PND percebera a reduzida capitalização da empresa nacional e propôs a diretriz estratégica de fortalecê-la financeiramente. Mas o circuito especulativo reforçado pela política econômica ampliou seu grau de endividamento (exceto das financiadas pelo BNDE). Diz Lessa (1978):289/290: "Sendo, segundo seu diagnóstico, a capitalização a instância crítica, arma um esquema que fornece financiamentos, participações e fontes de capitais de risco ... Porém certamente não compensou a natural preferência da rede financeira/bancária privada pelo atendimento às mais solventes - quase sempre filiais estrangeiras. Como tampouco alterou o posicionamento do universo de empresas nacionais endividadas frente à acumulação financeira exacerbada que continuamente a compeliu a maiores níveis de endividamento ... Se o II PND tivesse presente a empresa nacional real deveria trocar sua oferta de fundos para investir por uma cessão preferencial à empresa nacional de fundos para aplicações no mercado financeiro ... Porém este grande negócio foi cuidadosamente preservado ... para as superavitárias. O fortalecimento da empresa real exigiria em tese uma inversão de papéis, admitida a intocabilidade da correção mais juro positivo e das articulações financeiras interna/externa ... Isto porém não tem nenhum compromisso com a história, no que ela é presente nas dominâncias e hierarquias de interesses do tecido econômico. Segue-se que a inexequibilidade da proposição resulta na inviabilidade do II PND".

Questionaria Lessa (1978):186/187: "onde estava o banquete? Todo o 'mundo' sabia: logo 'ali na esquina', no circuito financeiro. Que uma parcela ponderável, provavelmente principal, dos lucros auferidos em lucrativas atividades não prioritárias encontrou sua frente de aplicação no circuito financeiro não resta a menor dúvida. O 'ali na esquina' se traduz em uma espantosa multiplicação de ativos financeiros ... Não quero insinuar que os autores da Estratégia tenham pensado em tal banquete. A mesa já estava posta quando o II PND foi formulado. Seu equívoco foi pensar que por um ato de vontade poderiam colar seu austero projeto de Nação com o clima de banquete. A austeridade do II

---

<sup>28</sup> Lessa (1978):160.

PND contrasta terrivelmente com a pantagruélica acumulação financeira. A aceleração inflacionária e os problemas do financiamento externo que levaram ao despertar do sonho são oriundos do manter a mesa posta. Cabe porém a pergunta: seria tolerada a austeridade se não houvesse o banquete?"

#### *4.5 Avaliação das Implicações da Estratégia*

A estratégia econômica fundada no II PND, nesta análise, revelou-se incompatível com a dinâmica industrial, o padrão de financiamento da economia e a meta macroeconômica de crescimento, e carente de respaldo político e empresarial. Essas inconsistências teriam levado ao **fracasso na execução de seus principais objetivos**:

(1) a alteração do padrão de industrialização não foi obtida pois, apesar das mudanças estruturais, não se consolidou a liderança dos setores de base na dinâmica industrial; ao contrário, preservaram-se as condições para a continuidade da liderança dos setores de bens de consumo durável e construção civil;

(2) o fortalecimento do capital nacional sucumbiu com a quebra da articulação Estado/indústria de bens de capital e com a especulação financeira.

A execução da política industrial e do programa de investimentos públicos gerou impacto favorável de demanda e deu um fôlego adicional à acumulação privada. Deste modo, contrabalançou o menor dinamismo do setor privado e manteve estimulado por algum tempo o setor de bens de produção. Todavia, frustrou as expectativas de médio prazo dos produtores nacionais desse setor e acentuou distorções macroeconômicas e setoriais, porque não previu mudanças no padrão de financiamento e por vezes foi voluntarista e desarticulada. De acordo com Lessa (1978):288 e Tavares & Belluzzo (1978):138/139, a política macroeconômica convencional, utilizada para administrar a solvência das contas externas e controlar a inflação, se moveu no contexto da articulação financeira montada na década anterior e em nenhum momento se pretendeu alterar tal articulação. Ao serem preservados o espaço para a acumulação financeira e os mecanismos de indexação, verificou-se a ineficácia dessa política para obter seus objetivos, o reforço das oportunidades de ganho especulativo das empresas financeiras e estrangeiras e o debilitamento relativo da empresa nacional. Portanto, além de fracassar nos seus objetivos, a estratégia de estímulo ao crescimento e ao investimento público, com aperto monetário e sem mudança no padrão de financiamento colado ao exterior, também reforçou a especulação, a inflação e o desequilíbrio externo.

Essa política econômica ampliou os compromissos de endividamento externo e interno e

deteriorou a condição financeira do Estado e das estatais, num primeiro passo numa trajetória rumo à sua desestruturação financeira. Esse movimento decorreu das diretrizes de:

- (a) proliferação de subsídios e isenções fiscais ao setor privado com o intuito de convencê-lo a participar do plano, muitos de maneira indiscriminada, além da ajuda a empresas com problemas financeiros, sejam produtivas - via BNDE - ou financeiras - via Banco Central;
- (b) defasar tarifas públicas de modo a conter a inflação, que apenas beneficiou o setor privado e também limitou a capacidade financeira das estatais e as levou a ampliar o endividamento externo;
- (c) enxugamento da liquidez, que gerou o aumento dos juros sobre a dívida mobiliária interna pública.

A aceleração dos preços ao longo do período escancarou o fracasso da política antiinflacionária. O aperto monetário estimulou a alta dos juros e levou à formação de um circuito financeiro especulativo que forneceu novo impulso ao endividamento externo. Concluiu Goldenstein (1985):29: "tendo fracassado em sua tentativa de implementar uma política econômica contracionista para combater a inflação e melhorar o Balanço de Pagamentos, o ministro Mário Henrique Simonsen conseguiu, entretanto, alcançar uma crescente perda de eficácia nos instrumentos de política econômica e deixar o Brasil mais vulnerável que nunca aos azares da economia internacional. Ao final de 1978, seu próprio diagnóstico apontava a necessidade de um reordenamento desses instrumentos".

Nesta perspectiva, o país conseguira postergar a crise já visível em 1974, mas à custa de distorções na estrutura produtiva e, sobretudo, na estrutura financeira, de natureza e magnitude inavaliáveis. Conjecturava-se então: "se para todos os problemas acumulados não se encontrarem ... válvulas de escape adequadas, tanto em termos nacionais, quanto em termos internacionais, é provável que a dimensão da crise termine por alcançar proporções econômicas maiores do que a da primeira metade da década de 1960, e a estagnação relativa alcance um período de maior duração, para permitir a digestão dos grandes projetos recém-terminados e a *desvalorização* da colossal dívida externa e interna" Tavares & Belluzzo (1978):140.

A deterioração no desempenho econômico e a revisão estratégica revelariam a fragilidade do triunfalismo do plano desenvolvimentista e reduziriam drasticamente a credibilidade do empresariado no governo. Soterrada a euforia do milagre, crescia o descontentamento surdo ou declarado das empresas associadas ao programa de investimentos e estava abalada a própria sustentação política do regime militar: "As realidades inexoráveis do movimento cíclico, o descompasso entre a Estratégia e a história econômica possível; isto sim foi cortado em fins de 1976 ... Despertar do sonho com um travo amargo na boca jamais gerou benevolência aos despertados ... A *performance* econômica 1976/1978 irá ser vista como um fracasso da prática autoritária. Convenhamos que para um descenso cíclico interno num

marco internacional de crise até que a economia brasileira neste período se saiu bem, medida pelos indicadores das frações dominantes na sociedade e na economia. Porém o debate sobre os cortes, os cortes do sonho, dissolveram a confiança na certeza autoritária ... A partir de uma confissão de incerteza - e essa foi a leitura empresarial dos cortes - qualquer mazela e disfunção tem um culpado ideal - o governo" Lessa (1978):167-170.

A evolução dos fatos mostraria que o voluntarismo autoritário não tinha forças para se sobrepôr às articulações políticas e econômicas dominantes, e aquelas de maior peso aos poucos foram retomando seu espaço. Para Lessa (1978):208, o governo "viu elevarem-se ante si as limitações oriundas das reais articulações da economia. Tais articulações olímpicamente desconsideradas por seu diagnóstico revelaram-se sólidos indissolúveis pela vontade autoritária e atuaram no sentido de soffrear seus impulsos iniciais. Enquanto isso, antigos amores inicialmente desconsiderados, por força de suas reais articulações foram progressivamente impondo recuos às tentativas de implementação e o primado de suas importantes prioridades. A História é pródiga em exemplos onde a mera vontade do Príncipe, não importa quão poderosa seja, não se sustenta em si mesma"<sup>29</sup>.

Para Tavares (1978a):190-191, o enfrentamento da crise que atravessava a economia brasileira envolveria um acerto político do qual sairia o acerto econômico: "A crise política aparece como a mais grave só porque a social e a econômica estão submergidas numa teia de relações de acomodação e resistência de raízes mais profundas e antigas do que a 'ordem política estabelecida' deixa antever. A abertura política do regime canaliza o descontentamento para a superfície, para o governo, e ofusca e confunde os problemas da engrenagem econômica e social ... Aos que pedem 'soluções' em vez de 'críticas' responderemos, com honestidade de propósitos, o que a prática analítica e a impotência política nos ensinaram: soluções, propriamente, não serão encontradas enquanto a crise econômica e financeira não se aprofundar ainda mais e não tiver levado a sociedade a encontrar novas formas de participação que gerem novos centros de decisão política. Na sua ausência, tentar-se-á 'reformular' uma vez mais as principais instituições financeiras, privadas e públicas, através da rearticulação política de 'velhos grupos no poder' mais uma vez modernizados. Esta última solução conta desde 1930 com o Estado em seu desdobramento burocrático e político para proceder à modernização necessária. Cada período de 'reforma institucional', mesmo as mais completas, não teve, porém, eficácia por mais de dez anos. Agora, como em 1930, a necessidade de reforma choca-se com a própria crise internacional, num sentido mais profundo que o habitual. Choca-se com o fato de que os grupos no poder - agora econômica e financeiramente mais fortes, pelo apoio que o próprio Estado lhes deu - apesar de seus conflitos internos, oferecem resistência maior, ativa ou passiva, à mudança das regras do jogo".

---

<sup>29</sup> Lessa (1978):1/129.

### PARTE III

#### A ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO PERÍODO EM DEBATE

"Observo a ocorrência de um volume bastante elevado de polêmicas entre economistas. Podemos observar que boa parte do poder cerebral dos cientistas econômicos está sendo empregada em polêmicas das mais variadas. Objetivamente, eles não têm muito no que ceder, uma vez que ninguém está convencido dos argumentos dos demais. Via de regra, a conversa parece se dar entre pessoas surdas, tamanha é a discrepância entre as posições assumidas" Steindl (1990).

## CAPÍTULO V

### O DIAGNÓSTICO E A PROPOSTA DA ESTRATÉGIA ECONÔMICA

#### 5.1 O Diagnóstico da Estratégia Econômica

Na parte anterior resenhou-se três análises da política econômica do governo Geisel, suas premissas, ênfases e conclusões. Os pontos serão retomados nesta parte, agora em perspectiva de debate (críticas e réplicas), centrado em textos mais recentes de autores daquelas abordagens e também de outros autores. No exame do diagnóstico e da proposta observam-se pontos de vista distintos quanto ao ajuste externo, às distorções da estrutura produtiva do País, às possibilidades de realizar as mudanças indicadas preservando as metas macroeconômicas, e aos determinantes da opção afinal lançada.

O diagnóstico contido no II PND constatou desequilíbrios estruturais na indústria que rebatiam de forma desfavorável sobre as contas externas. Supunha o desequilíbrio externo e as distorções da base industrial como aspectos da mesma questão, o estrangulamento externo. Assim, a resposta ao choque privilegiou ações sobre a oferta pela internalização de novos setores industriais, visando preservar o crescimento e mudar a estrutura produtiva. Com o crescimento e a diversificação estrutural pretendia-se acelerar a produção substituidora de importações de insumos básicos, bens de capital, petróleo e trigo (para obter auto-suficiência interna), expandir e diversificar as exportações de produtos agrícolas, minerais e manufaturados, e desacelerar o crescimento da produção de bens de consumo duráveis. Os resultados da diversificação produtiva não seriam imediatos mas permitiriam eliminar paulatinamente o desequilíbrio externo.

A estratégia, portanto, defendia o avanço na industrialização por substituição de importações e retomava uma preocupação nitidamente estruturalista<sup>1</sup>. Para Velloso (1977):117, o "déficit era apenas o reflexo de um abalo na economia que exigia mudanças de estrutura ... Era preciso recondicionar a economia brasileira, ajustando-a à nova realidade mundial. Do contrário, teríamos que permanecer virtualmente em estagnação, por prazo indefinido. Mesmo que, através de longa e brutal recessão, se alcançasse momentaneamente o equilíbrio na balança de comércio, ele logo se perderia na primeira tentativa de voltar a crescer ... Essa orientação, aliás, fazia sentido independentemente da crise do petróleo, e já vinha surgindo de evolução normal da nossa política de desenvolvimento ... A crise do petróleo tornou tal decisão imperiosa e inadiável, e converteu o tempo

---

<sup>1</sup> Lessa (1978), Castro & Souza (1985) e Fishlow (1986b):518 destacam o estruturalismo como fundamento da estratégia. Ver itens 3.2 e 4.2 desta dissertação.

em elemento vital"<sup>2</sup>.

A proposta de implementar crescimento com endividamento, numa conjuntura mundial adversa, foi objeto de duras críticas de perspectiva neoliberal. Admitia-se que as dificuldades do País advinham do choque exógeno do petróleo que reduzia instantaneamente a renda real disponível e tornava indispensável a reação frontal via políticas macroeconômicas. A resposta gradualista teria representado a negação do ajuste e deixou transparecer a crença de que a grave adversidade externa seria transitória, de que provavelmente o cartel do petróleo seria incapaz de se manter<sup>3</sup>.

Os formuladores da estratégia defenderam-se com veemência dessas críticas. Na sua percepção a resposta era direta e ampla, só que não imediata. Não se supunha uma adversidade externa de caráter transitório e reversível; mas que, fosse ou não a adversidade permanente, o País suportaria esperar o tempo de resposta. Segundo Simonsen (1975e):97, a meta final da política econômica era maximizar o crescimento. O desequilíbrio não obrigava a adotar medidas recessivas a menos que prejudicasse as importações ou a vulnerabilidade relativa do País. Para o ministro não teria sentido pensar na escolha entre equilíbrio do balanço de pagamentos e crescimento do PIB pela simples razão de que o equilíbrio seria condicionante e não alternativa de política econômica. Mais tarde, os indicadores de vulnerabilidade pioraram e as medidas de ajuste que se fizeram necessárias foram adotadas. Para ele, "o governo Geisel escolheu a estratégia de ajustamento que mais se recomenda quando há tempo e reservas cambiais: investir na promoção de exportações e na substituição de importações" Simonsen (1983):93.

A defesa posterior da estratégia realizada por Castro & Souza (1985) fundou-se na perspectiva cepalina. Nessa visão, o estrangulamento externo representou desafio de dimensão histórica e exigia o ajuste não pela demanda mas pela mudança na dimensão e composição do estoque de capital do País. O desafio naquele momento era recondicionar em definitivo a estrutura produtiva para eliminar lacunas de oferta, sobretudo na indústria de base. Essa é a linha de análise de Batista (1987):68: "o II PND identificou claramente o problema da transformação de recursos domésticos em divisas que o Brasil passava a enfrentar a partir de 1974. Mais do que isso, interpretou esse problema como sendo de ordem estrutural, ou seja, só através de uma mudança na estrutura da economia via novos investimentos seria possível resolver o problema"<sup>4</sup>.

Na análise pós-estruturalista, por sua vez, admitia-se a prevalência dos problemas internos da dinâmica econômica e dos aspectos endógenos da crise, mesmo levando-se em conta a gravidade da conjuntura externa e de suas consequências. Para estes autores eram claros os sinais de desaceleração do dinamismo da fase anterior de acumulação da economia não associados ao choque do petróleo. Daí a

<sup>2</sup> Velloso (1977):116-121 e (1985):238.

<sup>3</sup> Ver itens 2.1 e 2.2 desta dissertação.



crítica ao exagero do diagnóstico convencional em supor o caráter induzido da crise: "teriam sido a alta de preços do petróleo e a crise internacional os responsáveis pelas perturbações que nos aborrecem. É claro que a elevação dos preços do petróleo e a desaceleração da economia mundial jogaram seu papel, mas também é evidente que não se pode mais levar a sério este tipo de explicação, cuja função ideológica é por demais patente eximir os últimos governos de qualquer responsabilidade" Cardoso de Mello & Belluzzo (1977):142<sup>5</sup>.

Para Tavares (1978a):122-123, mesmo o desequilíbrio externo tinha uma causalidade interna: "Ao contrário de várias explicações em voga, que apontam os limites externos como determinantes da parada do crescimento, acreditamos serem as características do crescimento interno - desequilibrado e internacionalizado - as que determinam a reversão do ciclo de expansão e agravam os problemas de endividamento externo. Em apoio a esta hipótese, convém lembrar que o desequilíbrio da balança de mercadorias e dos pagamentos em conta corrente por conceito de serviços produtivos (frete, *royalties* e assistência técnica) tornam-se mais agudos justamente nos períodos de aceleração do ciclo. No entanto, embora nestes períodos aumente em forma mais que proporcional a demanda complementar de bens de capital importados, insumos estratégicos e tecnologia, nunca ocorreram limitações do lado da oferta por parte de supridores externos capazes de interromper o processo de investimento por limitações da capacidade real para importar. Mesmo quando o poder de compra das exportações esteja estancado ou declinante, a entrada de novo capital de risco, o reinvestimento de lucros e o suprimento de crédito de fornecedores sempre afluíram para reforçar a capacidade para importar, desde que a economia interna estivesse crescendo rapidamente ... É justamente quando a rentabilidade interna das aplicações do capital estrangeiro diminui que este pressiona por maiores remessas e por amortização e juros da dívida superiores à entrada bruta de capital".

O exame pós-estruturalista da estratégia do II PND, portanto, também confere validade à ação anticíclica exercida no sentido de sustentar a produção e o emprego. Num momento de reversão cíclica, haveria que definir os rumos do crescimento e, a partir daí, os instrumentos de política econômica destinados a preservar um mínimo de dinamismo. A alternativa de avançar na industrialização seria correta - inclusive com investimento público na infra-estrutura e na indústria de base<sup>6</sup>. Mas a dificuldade estaria em mudar o eixo da dinâmica econômica para os setores pesados, o que conflitava com o conjunto de articulações econômicas e políticas dominantes e condicionantes da política econômica.

O gasto público e a base restrita de financiamento e de capacitação tecnológica da economia nessa perspectiva, deveriam ser forçosamente redirecionados para atender o novo

<sup>5</sup> Esse excesso também é criticado por Malan & Bonelli (1976):359/400/401.

<sup>6</sup> Ver item 4.2 desta dissertação.

padrão de expansão industrial, em detrimento da dinâmica anterior e ferindo os interesses a ela associados. A realocação do perfil de investimento público teria que redefinir os pactos políticos que o sujeitavam a segmentos dos setores de construção civil, industrial, imobiliário e financeiro. Ademais, teria que deslocar o investimento privado do setor de bens duráveis para aqueles priorizados. O padrão de financiamento, por fim, deveria ser alterado de forma a corresponder às necessidades de capital e de prazos associadas ao programa.

Os trabalhos de Batista (1989) e Schwartzman (1990), que seguem os argumentos de Castro, mostram-se céticos quanto ao diagnóstico pós-estruturalista relativo ao movimento endógeno de reversão cíclica. Batista (1989):98-101 destaca que a taxa de crescimento do produto permaneceu bastante alta se comparada com a média histórica do pós-guerra e a média dos países industrializados no período. Ele assinala que, no início do governo, a perda do dinamismo do setor de bens de consumo duráveis decorreu das medidas econômicas que limitaram os salários e o crédito ao consumidor. Não obstante, eventuais excedentes de produção desse setor poderiam ser direcionados para o exterior, de modo que não seria compulsório supor que sua produção não encontraria demanda e entraria numa fase de sobreacumulação. A demanda externa poderia estar restrita a ponto de não absorver os excedentes, mas aí então não se poderia imputar a perda de dinamismo unicamente a mecanismos "endógenos". E conclui: "A aceleração do crescimento econômico em 1976, empurrada por políticas expansionistas de demanda e por alguma melhora nas condições externas, demonstrou claramente que não existe mecanismo endógeno que possa conduzir a uma inevitável reversão do ciclo econômico 'brasileiro'".

Batista (1989):119-126 reconhece a dificuldade política de costurar o objetivo de alterar a estrutura econômica do País, na medida em que o processo de industrialização já consolidara no País expressivos interesses de capitais. Mas considera que as empresas estatais tiveram força suficiente para realizar a tarefa. Diz ele: "a crítica central de Lessa não é correta ... está fora de qualquer dúvida que uma mudança importante na estrutura da economia (ou no padrão de industrialização) geraria inevitavelmente fricção entre os interesses dos diferentes setores, especialmente no momento de desaceleração do crescimento econômico. Contudo, parece não ter senso a idéia de que as empresas estatais, pela sua própria natureza, não poderiam levar a cabo a estratégia. De fato, dadas as circunstâncias, elas foram bem sucedidas em sustentar o que, por qualquer padrão, podem ser consideradas taxas muito altas de crescimento econômico (provavelmente até altas demais), bem como em realizar as mudanças fundamentais na estrutura da economia" Batista (1989):125/126.

No meu entender, é correta a crítica de Batista (1989) quanto à idéia de que a reversão no dinamismo interno do investimento teria decorrido única ou predominantemente de fatores "endógenos". Esta hipótese supõe um grau bastante elevado de fechamento da economia, que não seria real nem no caso da economia brasileira. Moura da Silva (1979):90, Serra (1981):105 e Davidoff (1984):46 assinalam

a enorme repercussão da crise internacional sobre a economia interna, subestimada pela estratégia lançada. A crise mundial definiu menor investimento externo no País e o desempenho mais modesto do comércio exterior, com o qual teve que se defrontar o esforço exportador brasileiro. Os transtornos da economia mundial ampliaram o risco privado e reduziram as expectativas de efetivar lucros com a capacidade produtiva instalada e a instalar no País. Assim, prejudicaram o prosseguimento de grandes projetos de capitais nacionais e estrangeiros associados para exportação - nas áreas de minério de ferro, alumínio e celulose - ou substituição de importações, levando à deserção total ou parcial de inúmeras empresas envolvidas.

Schwartzman (1990):93-95, por sua vez, considera o "determinismo cíclico" presente na análise de Lessa um problema conceitual. Na sua ótica, a peculiaridade brasileira seria o fato do investimento privado ser extremamente solidário ao investimento público, que responde por boa parte da FBCF. Ele supõe que a sinalização dos rumos do crescimento pelo Estado, sua firmeza e capacidade de negociação e seu grau de acerto na política econômica impulsionariam ou não o investimento privado. Em 1974, a queda nas inversões privadas seria explicada pela indecisão e desordem na execução do investimento estatal, pelos conflitos políticos para acomodar os pactos inseridos no Estado aos interesses da estratégia. Seria um paradoxo: "ao contrário de Lessa, não creio ser a reversão cíclica endógena ... o fator responsável pela perda de espaço para a acomodação de interesses, mas sim é a dificuldade de acomodação de interesses que conduz à reversão cíclica" Schwartzman (1990):94.

Não há dúvida de que as decisões de investimento privado desaceleraram-se no início do governo Geisel, ainda que se possa discutir se se submetem a um padrão cíclico ou não. Mas entendo que é preciso negar enfaticamente a estreita relação descrita por Schwartzman entre a queda nas expectativas de rentabilidade do investimento privado, e a dificuldade inicial na execução dos projetos públicos. As determinações são distintas, mesmo sendo plausível supor que desacertos na condução da política econômica inibam o setor privado. No exame dos determinantes do investimento, o autor substitui o "determinismo cíclico" da dinâmica do produto e do investimento que se centra na demanda interna e subestima o mercado externo, por um determinismo ainda mais restrito, no caso à demanda interna gerada pelo setor público.

É o movimento de desaceleração do investimento privado no início do período que leva Lessa e Tavares a destacar a reversão cíclica que se sobrepõe ao esforço do governo em sustentar o dinamismo econômico através de seu investimento. O investimento estatal seria incapaz de suportar essa tarefa não por sua "natureza específica", pelo fato de ser estatal, mas porque seu limitado peso na estrutura produtiva (menor do que supõem Batista e Schwartzman) não lhe daria poderes para compensar os efeitos negativos da retração do investimento privado.

Em suma, as análises da perda de dinamismo da economia brasileira e do desajuste externo, aos

quais a estratégia haveria que responder, apontam para determinantes muito distintos. Na ótica liberal, aquelas questões se associariam unicamente ao aspecto *exógeno* do choque do petróleo e da conjuntura recessiva mundial. Na perspectiva pós-estruturalista, a retração no crescimento estaria basicamente vinculada à sobreacumulação *interna* e à queda na rentabilidade e no ritmo do investimento, sobretudo do setor de duráveis, face ao elevado ritmo do período anterior. Numa economia internacionalizada, tal retração rebateria no fluxo líquido de entrada de capitais, reduzindo a capacidade do País de financiar o crescimento. Ambos os diagnósticos superestimam um aspecto em detrimento do outro. A percepção do governo, calcada no conceito cepalino de estrangulamento externo, é mais ampla e conjuga fatores *internos*, os desacertos na estrutura de oferta causados pelo crescimento desequilibrado, e *externos*, a deterioração nos termos de troca, mas não percebe os limites da ação estatal<sup>7</sup>.

## 5.2 A Proposta Estratégica e o Ajuste Externo

Os defensores da estratégia oficial a consideraram uma resposta positiva ao desequilíbrio externo, demorada mas de longo alcance, que eliminava de forma definitiva o estrangulamento externo. Para Velloso e Castro, era muito distinta do ajuste macroeconômico neoliberal baseado na redução do dispêndio interno no curto prazo. O II PND, ao recusar esse tipo de ajuste, não protelou o enfrentamento do problema. Diria Castro (1985):34/41: "Segundo muitos, ao evitar o 'ajustamento' e recorrer a empréstimos externos, o País teria escolhido o financiamento e, com ele, adiado a solução de seus problemas. Parece-me, no entanto, que longe de evitar problemas, a opção brasileira foi no sentido de atacá-los pela raiz ... A resposta brasileira, acredito, não pode ser reduzida a qualquer dos termos da dicotomia convencional. Optou-se aqui por uma autêntica transformação: da economia e do seu relacionamento com o exterior ... A política de 74 não consistia em postergar problemas: as soluções é que ficavam adiadas, dado o prazo tecnicamente requerido pela maturação dos grandes investimentos. Além do mais, a estratégia de 1974 supunha, justamente, que o mundo ingressava numa fase de turbulência, sendo necessário enfrentá-la com uma redução da 'dependência externa'".

Na percepção estruturalista, o ajuste recessivo seria inócuo, meramente imediatista e transitório, além de acarretar enorme custo social pelo impacto sobre a produção e o emprego. Tal opção teria alcance limitado pois quando se retomasse o crescimento retornaria a problemática do desequilíbrio estrutural na base produtiva. Nota Schwartzman (1990):34: "este gênero de ajuste, a despeito de seus sucessos iniciais nas contas externas tende a desvanecer quando a economia retoma uma trajetória de

<sup>7</sup> Discordo da análise de Carneiro, D.D.(1983):81 pela qual havia razoável consenso quanto ao fato de que a perda de dinamismo do crescimento decorreu não de causas predominantemente endógenas mas sim de mudanças na economia mundial e nas políticas

crescimento acelerado, visto que os *problemas estruturais* ... não foram resolvidos<sup>8</sup>.

Entendo que a proposta liberal não se aterá apenas à política econômica de controle da demanda, ao contrário do que transparece acima. Saliência também a ação dos mecanismos de preços e câmbio para o ajuste externo de longo prazo, inclusive da oferta pelo menor crescimento de indústrias intensivas no uso de petróleo e maior aumento na produção de bens agrícolas e minerais exportáveis. Portanto, uma virtual estratégia de ajuste neoliberal não seria inócua, meramente conjuntural, nem suporia repor adiante o desequilíbrio externo. Seria uma opção possível e eficaz<sup>9</sup>.

Isto não quer dizer que seria a estratégia correta de ajuste, pois teria implicações profundamente distintas em termos da dinâmica de expansão do produto e emprego e da inserção externa. Me parece, então, que não se deva examinar uma opção entre ajuste conjuntural e ajuste estrutural, mas sim entre ajustes estruturais distintos. Retomava-se, no exame do II PND, o debate de décadas anteriores entre cepalinos e liberais sobre o avanço no processo de industrialização, mas de forma implícita, na medida em que a questão explícita era o ajuste externo.

A estratégia liberal de ajuste estrutural teria direção contrária à adotada: envolvia abertura externa e estímulo à produção de bens exportáveis competitivos geradores de divisas com menor relação custo/benefício. Segundo a abordagem, os programas de substituição de importações haviam definido uma estrutura de oferta exageradamente diversificada e introvertida. Em última instância, a distorção decorria do objetivo histórico de diversificar a estrutura industrial, do mero "desejo de industrializar". E o desajuste no balanço de pagamentos estaria sendo usado naquela altura para justificar prioridades lançadas por esse desejo<sup>10</sup>.

No entanto, Langoni (1976):54 defendia que tal diretriz prejudicava a capacidade competitiva e a própria resposta ao choque externo: "substituição de importações deve ser considerada mais como estratégia de industrialização do que um mecanismo de correção dos desequilíbrios da balança comercial ... A demanda por novas importações associadas à implantação de indústrias domésticas mais sofisticadas impõe, ao lado de eventuais restrições por eficiência, limites à redução do coeficiente de importações. Mesmo como instrumento de promoção à industrialização, a própria experiência brasileira demonstrou a necessidade de evitar que os custos sociais desta estratégia sejam arcados exclusivamente pelo consumidor final (através de preços excessivamente elevados) e, principalmente, por outras indústrias (no caso de bens intermediários), o que acaba repercutindo negativamente na balança de pagamentos, se o setor prejudicado é exportador em potencial".

---

econômicas após o choque externo.

<sup>8</sup> Ver Souza (1985):104.

<sup>9</sup> Ver item 2.2 desta dissertação.

<sup>10</sup> Ver itens 2.2, 2.3 e 2.4 desta dissertação.

De acordo com a tradição desenvolvimentista cepalina, que nega com convicção a alternativa neoliberal de ajuste estrutural, uma mudança estrutural centrada em vantagens comparativas seria condenável por significar aceitar-se a inserção subalterna da economia nacional à dos países avançados na ordem internacional. Essa análise valida a estratégia estrutural calcada em investimentos para substituir importações e completar a estrutura de oferta na indústria de base, pois somente assim se internalizaria o progresso técnico. A defesa da estratégia por Castro & Souza (1985) destaca a **dimensão histórica da marcha forçada** realizada pelo II PND: não haveria dúvida sobre a relevância para a Nação da tarefa de manter o desenvolvimento e realizar a transformação estrutural. Dada a quantidade de projetos de grande intensidade de capital, esta não se concretizaria sem a participação determinada do Estado como ator central.

Velloso (1985):258-262, no exame *ex-post* das alternativas de mudança estrutural, assinalava que a estratégia estimulou em *simultâneo* as exportações e a substituição de importações. O apoio exclusivo à exportação suporia uma demanda externa ilimitada. Mas essa hipótese desconsiderava a forte e crescente competição nas áreas de inserção externa do País (produtos primários e manufaturados leves), dada a retração do comércio mundial na época do lançamento do II PND. E mais, a produção de exportáveis dependia da oferta diversificada de insumos e, assim, da substituição de importações. Para ele, em vez do cálculo convencional de custo/benefício imediato de se obter divisas, se buscou vantagens comparativas futuras: e a análise de longo prazo indicou bens substitutos de importados de maiores perspectivas de crescimento do que produtos típicos de exportação<sup>11</sup>.

As análises de Castro & Souza (1985) e Velloso (1985) condenam a dicotomia da opção entre ajuste e financiamento. Em seu lugar oferecem outra dicotomia radical que a meu ver não se sustenta: ajuste conjuntural *versus* ajuste estrutural. Essas análises trabalham com duas opções opostas e únicas quanto ao crescimento: estancá-lo ou mantê-lo acelerado? Considero que qualquer que fosse a opção de ajuste estrutural, centrado na indústria ou na agricultura e mineração, seria preciso acoplá-lo a um ajuste conjuntural destinado a conter o desequilíbrio externo. Aliás, o ajuste conjuntural era ainda mais indispensável na medida em que se optou pelo ajuste estrutural mais demorado. Mesmo que se admita que se podia esperar pelos resultados do programa de substituição de importações, não caberia ficar imóvel. Sabia-se que o plano, além de não trazer resultados imediatos, provocaria aumento de importações no primeiro momento. E nem a desaceleração do crescimento econômico nem a correção imediata do câmbio impediam o ajuste estrutural.

Diversas análises consideram o governo tímido no ajuste macroeconômico. Para Carneiro, D.D. (1990):299/300, havia basicamente duas alternativas estratégicas: "a primeira seria desvalorizar o câmbio

---

<sup>11</sup> Ver Batista (1987):68 e (1989):94-103.

e mudar rapidamente os preços relativos a fim de sinalizar de imediato os novos custos dos produtos importados e a alteração do valor social das exportações. Nesta opção, dever-se-ia ter o cuidado de conter rapidamente a demanda a fim de impedir que o superaquecimento herdado do regime anterior transformasse o choque de preços em inflação permanentemente mais elevada. A segunda seria comprar tempo para ajustar a oferta com crescimento mais rápido do que na alternativa anterior, realizando de forma mais gradual e calibrada o ajuste de preços relativos enquanto houvesse financiamento externo abundante. Na primeira alternativa, alguma recessão é inevitável ... Não há nada na segunda opção, entretanto, que signifique necessariamente a aceitação de política de demanda folgada durante o ajuste: para a adaptação da economia a um choque adverso de oferta, pode-se entender a necessidade de um ajuste da própria oferta, mas isso não subentende um descontrole da demanda".

Batista (1989):34/71/181 nota que seria controverso estipular a taxa de crescimento *satisfatória e suficiente* para gerar o ajuste estrutural, e o déficit em conta corrente *necessário* para preservar tal taxa. Segundo o autor, em tese, o volume de financiamento externo pode exceder ao necessário caso um ajuste centrado em mudanças estruturais defina o relaxamento de políticas de curto prazo compatíveis com a preservação de um crescimento mínimo. Ele avalia que no período realmente houve aumento da absorção doméstica a taxas excessivamente altas. O uso ativo de políticas macroeconômicas de redução e realocação do gasto poderia ter definido menor endividamento externo, pela desaceleração do crescimento da absorção interna e pelo estímulo adicional às exportações e à substituição de importações.

Quanto à crítica à falta de empenho em controlar a demanda, a justificativa de Velloso - absorvida por Castro - diria que era preciso preservar o crescimento com vistas a manter as receitas fiscais e as expectativas dos empresários e, deste modo, o investimento público e privado articulado ao ajuste estrutural. Para eles, o ajuste recessivo seria obstáculo ao ajuste estrutural: "*Em lugar da recessão, a mudança estrutural e global que permitisse tornar desnecessária a recessão ... A recessão teria inviabilizado o ajuste estrutural ... O setor privado, nacional e estrangeiro, não se lançaria em grandes investimentos, em escala nunca vista, em tais áreas, num ambiente de recessão interna (além da externa). E o setor público iria ter grande dificuldade de financiar seus projetos, particularmente pela tendência à queda de receitas, a menos que passasse a cortar na área social*" Velloso (1985):235/238.

Cabe lembrar que os investimentos das empresas estatais eram desde o início o sustentáculo do programa. As exposições de Lessa, Tavares e Castro permitem notar que o investimento das estatais dependia mais de decisão política e do que de expectativas ou de recursos fiscais, de modo que apresentava relativa autonomia face a um ajuste macroeconômico. Esse gasto proporcionaria a demanda para os setores do grande capital internacional e nacional privado solidários e articulados ao II PND. Assim, as expectativas dessas empresas não sofreriam forte impacto com a queda no ritmo de

crescimento global do PIB, desde que o investimento público e o privado estivessem interarticulados. Retira-se daí a conclusão de que o ajuste estrutural setorial era compatível com um menor crescimento da demanda agregada global<sup>12</sup>.

Em Velloso (1985):229-258, o ex-ministro apresenta um argumento bem mais simples: com a "melancólica sabedoria após os fatos", admite "erros" de calibragem e de sintonia fina nas políticas macroeconômicas gradualistas de regulação do ritmo do crescimento e da taxa de inflação (essa evolução errática teria sido denominada política do *stop and go*). Após a enorme expansão do crédito do período anterior, houve um aperto monetário em 1974. O aperto seria sentido na contenção do consumo e da inflação a partir de junho de 1975, mas foi excessivo. Isso determinou uma folga também exagerada no segundo semestre de 1975, que levou o consumo a um nível acima do pretendido em 1976. Mas a partir daí o ajuste da matriz energética e da estrutura industrial teria sido acompanhado por medidas macroeconômicas destinadas a frear o crescimento, o desequilíbrio externo e a inflação.

Muitas críticas se fizeram também quanto à ausência de uma combinação mais forte de medidas de redirecionamento da produção e do consumo. Fishlow (1986b):526 reporta cálculos indicativos do efeito que poderia ter advindo de uma desvalorização cambial e de um apoio maior às exportações. Batista (1989):62-63/187 sustenta que o estímulo cambial poderia ter configurado grande reforço ao ajuste estrutural, não sendo substituível por incentivos à exportação: "uma política de desvalorização mais ativa poderia ter sido especialmente benéfica às exportações de manufaturas do Brasil, bem como auxiliaria na alocação mais eficiente dos recursos privados. Representaria também um claro sinal da seriedade com que o governo estava encarando o desequilíbrio externo brasileiro e, assim, da necessidade de melhorar a eficiência e reduzir o recurso à 'poupança externa'".

Mas a descrença e o pessimismo do governo em relação aos efeitos do ajuste de câmbio e preços relativos dominou a estratégia e não se fez o ajuste cambial<sup>13</sup>. Para Fishlow (1986b):519, a perspectiva estruturalista fazia crer que, sendo a estrutura produtiva fixa no curto prazo, esta não seria flexível para responder ao redirecionamento indicado pelo ajuste. As elasticidades de substituição domésticas seriam pouco sensíveis a variações de preços relativos, sobretudo no consumo do petróleo, e a reação das exportações limitada pela capacidade de absorção mundial. Mudanças de preços relativos levariam a custos maiores e a indexação propagaria seu impacto inicial para o conjunto dos preços. Zini (1988):65 e Batista (1989):185-189 refutariam a inelasticidade da demanda externa pois o argumento se aplicaria somente no caso das exportações estarem restritas a poucos produtos primários. Em países que como o Brasil dispusessem de programas de diversificação de exportações e de boa resposta na oferta de exportáveis, o ajuste cambial reorientaria a produção em favor do comércio externo.

---

<sup>12</sup> Ver itens 3.4 e 4.4 desta dissertação.



Certamente um ajuste de preços relativos teria impacto inflacionário numa economia indexada. Contudo, as medidas de impacto seletivo pelas quais o governo optou - aumento de tarifas aduaneiras e criação de depósitos compulsórios - igualmente pressionaram os preços. No ajuste de preços relativo houve, pois, o efeito negativo similar ao da medida mais ampla da desvalorização cambial sem a contrapartida positiva da melhora na competitividade das exportações. Cabe lembrar também que ao longo de 1974 parte do volume importado de matérias-primas correspondeu a acúmulo especulativo de estoques, devido à expectativa de ajuste cambial, bem como persistiram compras de bens de consumo que poderiam ter sido limitadas com o ajuste moderado do câmbio. Ademais, o ajuste cambial não contrariava a lógica do ajuste estrutural, pois encarecia as importações que se queria substituir.

Mas uma desvalorização cambial teria impacto sobre o custo do endividamento externo das empresas, e a razão efetiva da resistência ao ajuste cambial agressivo parece ter sido o temor quanto à repercussão sobre estas dívidas. Malan & Bonelli (1976):365 e Zini (1988):67/68 estão entre os que defendem esta noção, que também transparece dos argumentos utilizados pelo ministro Simonsen: "desejo esclarecer o porquê das medidas adotadas e não de uma forte desvalorização cambial ... Os inconvenientes do máxi reajuste são facilmente listáveis: primeiro, criariamos incriveis dificuldades financeiras às empresas que possuem débitos em moeda estrangeira; segundo, inibiríamos a contratação de novos empréstimos no exterior, com a quebra de confiança num regime cambial que vem sendo preservado desde agosto de 1968; terceiro, acelerariamos as pressões inflacionárias; quarto, poderíamos ... provocar baixa das cotações internacionais de certos produtos de exportação" Simonsen (1975e):97.

O conjunto das análises conclui que, face ao impacto do choque de preços e da recessão mundial, a dosagem do ajuste macroeconômico foi inadequada<sup>14</sup>. Poderia ter sido reforçada para reduzir o desequilíbrio externo sem contraditar o ajuste estrutural. Lembro o próprio ministro Simonsen: inflação machuca mas desequilíbrio externo mata. A crítica de Fishlow (1986b):539 é incisiva: "uma combinação de menor crescimento, mudanças de preços relativos e intervenções diretas teria sido desejável na acomodação ao primeiro choque; qualquer que fosse a rigidez do consumo de petróleo no curto prazo, havia alguma elasticidade a mais longo prazo. Outros países fizeram muito mais em termos de conservação. O crescimento das exportações, ainda que rápido, exigia estímulos adicionais ... As importações deveriam ter sido tornadas consistentemente mais caras, ao invés de rigidamente controladas ... O endividamento era um componente desejável do ajustamento, mas não como um resíduo, eventualmente desordenado, do balanço de pagamentos".

A precária condução dos instrumentos de política macroeconômica no período levou a um

<sup>13</sup> Ver item 1.3.2 desta dissertação.

<sup>14</sup> A crítica, em geral, se refere à resposta aos dois choques do petróleo, mas o segundo choque não corresponde ao período em análise. Ver Batista (1987):78 e Carneiro, D.D. (1990):298/299.

desequilíbrio externo nem necessário e nem funcional ao ajuste estrutural. Mas por que então foi adotada? O exame das alternativas de ajuste estrutural e conjuntural explica apenas parte das decisões tomadas pois omite a realidade da economia política. Fishlow (1986b):507-509 nota que a crítica convencional fundada apenas na falta de medidas de ajustamento do câmbio e da demanda é insuficiente e mesmo simplista. Devemos levar em conta os determinantes políticos que nortearam a estratégia.

### 5.3 A Proposta Estratégica e suas Motivações Políticas

A análise da dimensão política da estratégia econômica do governo Geisel foi desenvolvida sobretudo pelos autores pós-estruturalistas. Sua crítica é contundente e diz respeito à utilização do I PND como apoio à retórica triunfalista do governo autoritário. Na visão de Lessa, é clara a influência do aspecto político. A proposta teria nascido mais da necessidade política de manter um ambiente otimista para sustentar o regime do que de opção econômica racional<sup>15</sup>.

A motivação política levava a priorizar a meta do crescimento econômico acelerado. Tal objetivo fora confirmado à época pelo ministro Velloso, que afirmara ser "a 'estratégia de recessão' .. *inconveniente*, pelos seus efeitos, e *ineficaz*, como solução. Inconveniente por mil razões, econômicas, sociais e políticas: desemprego em massa, declínio de padrão de vida dos trabalhadores, ruptura do processo de desenvolvimento, traumatização da estrutura empresarial em formação. E isso num país que está fazendo uma necessária distensão política" Velloso (1977):115<sup>16</sup>.

Em 1974, a avaliação política do regime militar indicava ser crucial manter o crescimento acelerado e o ambiente econômico estável e de progresso, ponto central para sustentar o objetivo de *desenvolvimento com segurança*<sup>17</sup>. Era mesmo premissa para a distensão política, dado o delicado contexto de divergências internas no estamento militar bem como de confronto deste com a guerrilha de esquerda. E num momento em que a proposta de desenvolvimento era alvejada ainda por críticas ao fato de que favorecia explicitamente o empresariado nacional e, assim, distribuía seus frutos entre empresários e assalariados de forma excludente ou, ao menos, bem desigual. Velloso (1985):236-238 posteriormente explicaria: "a percepção dos planejadores, à época, era de que a recessão e o desemprego criariam obstáculos a um processo de distensão que mal se iniciava, tanto do ponto de vista de pressão para torná-lo mais acelerado, de um lado, como para estancá-lo, de outro lado ... O Governo tinha o

<sup>15</sup> Ver itens 4.3 e 4.4 desta dissertação.

<sup>16</sup> Ver Velloso (1985):256.

<sup>17</sup> Ver item 1.2.1 desta dissertação.

seu dilema, o seu dilema era o da sociedade brasileira<sup>18</sup>.

Velloso (1985):289-299, todavia, tentou dissociar o discurso otimista das motivações políticas do plano. Aceitava o viés triunfalista, mas o considerava decorrente do excesso de euforia da sociedade face aos resultados alcançados com o "milagre econômico". Contudo, logo após divulgado o plano, Abreu & Malan (1974):2-9 já notavam que este, apesar de mencionar os novos condicionantes externos, embutia a extrapolação mecânica e otimista do desempenho dos anos anteriores para o período seguinte<sup>18</sup>. Batista (1989):90 lembra que o próprio discurso oficial reforçava a euforia pois atribuía a ótima *performance* anterior exclusivamente ao bom gerenciamento administrativo e à estabilidade política, e omitia o impacto exercido pela conjuntura externa (de expansão do comércio e dos preços internacionais). Ou seja, o otimismo era generalizado, mas nascia do discurso oficial que ligava a *performance* à boa condução da política econômica, minimizando os efeitos da conjuntura externa.

A crítica à ambição e megalomania das projeções incluídas no II PND seria rebatida por Velloso (1977):48-49/120-121 com o argumento de que o plano era flexível face à instabilidade mundial e, portanto, estaria sujeito à revisão periódica de suas quantificações, o que de fato ocorreu. A advertência estava expressa no próprio plano e na lei que o aprovou no Congresso Nacional<sup>19</sup>. As quantificações seriam, pois, indicadores e não metas, de modo que se deveria pensar o II PND como um "plano sem metas". Nesse caso, as metas não deveriam ter sido incorporadas aos cálculos que balizaram as decisões de investimento privadas, mas o fato é que o foram e o governo não se esforçou para explicar o sentido meramente indicativo das quantificações. E a partir do instante em que tais investimentos foram deslançados não poderiam mais serem "revistos". O argumento, portanto, é frágil.

A análise da estratégia realizada por Lessa (1978), que afirma a prevalência do aspecto político na sua concepção, foi também qualificada por Castro (1985). A seu ver, o plano nascia, sim, de uma vontade política, da decisão de avançar no desenvolvimento econômico, mas não de uma necessidade política. A tese de Lessa, apesar de atentar com razão para o voluntarismo do governo, seria exagerada pois a decisão política não estaria calcada numa pretensa racionalidade política<sup>20</sup>. Para Castro (1985):35, em Lessa, "o prosseguimento da expansão surge ... como uma 'necessidade' enraizada na vontade política e que chega à esfera das decisões econômicas como um imperativo. Se assim é, trata-se ... de uma cega opção pelo 'crescimento a qualquer custo'. Longe disto, a escolha feita em 1974 contém uma alta dose de racionalidade econômica. Não pretendo, porém, colocar a racionalidade econômica no lugar da vontade política, como fundamento da opção. Isto seria equivocado e mistificador. É evidente, numa

<sup>18</sup> Ver Malan & Bonelli (1976):357.

<sup>19</sup> Ver SEPLAN (1974):4/21.

<sup>20</sup> Batista (1987):107 e Schwartzman (1990):95-97 compartilham desta noção, destacando também a "determinação do governo" em promover as mudanças estruturais.

palavra, o primado da vontade política nas decisões tomadas a partir de 74".

O argumento de Castro supõe dois planos distintos, o político e o econômico, nos quais o Estado respectivamente direciona a sociedade e o mercado: "a caracterização feita por Lessa, segundo a qual a estratégia de 1974 coloca 'o Estado como sujeito e a sociedade como objeto' é enganosa. Há aqui um deslize através do qual a sociedade vem a ser identificada com o mercado. O Estado surge na estratégia de 1974, inegavelmente como sujeito - mas o objeto é, antes de mais nada, a economia, ou se quiser, o mercado. O equívoco seguramente provém de que naquele momento o Estado também era ostensivamente - o sujeito no plano político. E, aqui sim, o objeto era a sociedade" Castro (1985):45/46. Feita a separação das dimensões política e econômica, condena a interferência do Estado no primeiro plano e a defende no segundo, através de uma política de desenvolvimento, dada a insuficiência dos mecanismos de mercado. Ele conclui que a execução de todo plano econômico em qualquer regime exige firmeza do Estado, sendo que o regime seria autoritário houvesse plano ou não. Supõe o Estado como entidade supra-social e a máquina estatal como alheia às articulações que permeiam a dimensão política.

No entender pós-estruturalista, que enfatiza a economia política, a separação é equivocada, mesmo que apenas para fins analíticos, pois as duas dimensões estão intrinsecamente associadas e o Estado é entidade intra-social. Seria preciso levar em conta que a política econômica está presa aos limites institucionais e políticos. Para Lessa, as decisões de política econômica não se desvinculam dos contornos políticos dados a cada momento pela interação entre o Estado e as demandas da sociedade que sempre penetram essas decisões. Esta visão sugere, no fundamental, o simplismo da perspectiva analítica que embasa a crítica de Castro a Lessa.

Não resta dúvida, a meu juízo, de que o imperativo político foi determinante fundamental da estratégia. Para compreender as razões que levaram à adotá-la seria indispensável considerar esses aspectos. Diz Carneiro, D.D. (1990):298/299: "a falta de apoio político para um ajuste que pudesse ser abertamente associado com recessão ficou clara já nos primeiros meses do governo. Mesmo que a nova equipe mostrasse disposição para realizar um programa drástico de correção dos desequilíbrios externos e internos da economia, não é claro que tal programa encontraria no presidente Geisel o apoio durante o tempo necessário para seu bom êxito ... Os condicionantes *internos* parecem ter sido mais importantes do que os *externos* para explicar as opções inicialmente feitas acerca das políticas econômicas adotadas tanto em resposta às dificuldades imediatas quanto para o restante da década".

Fishlow (1986b):528 também compartilha dessa avaliação. Para ele, a política expansionista bem como os incentivos ao setor privado expressavam o esforço de legitimação política de um governo crescentemente desafiado no seu interior e na sociedade: "essa política foi suficiente para assegurar uma

tranquila transição para o governo Figueiredo, o sucessor escolhido. Geisel manobrou com sucesso as oposições que surgiam, da esquerda política e da direita militar, assegurando a continuidade da abertura política. Na medida em que foi evitado o desastre e a economia continuou a crescer, a atenção principal pode ser dirigida à delicada tarefa de comandar o ritmo da participação popular. A nova administração podia procurar resolver o problema do ajustamento econômico”.

A estratégia econômica esteve comprometida com o crescimento acelerado pela necessidade do regime militar de manter a "continuidade" do ambiente otimista. Assim, as inadequadas políticas macroeconômicas do começo do governo, de recusa à contenção do crescimento ou ao aumento do valor das dívidas das empresas no exterior pelo reajuste cambial, representaram opções pela linha de menor resistência política. O investimento foi realocado para setores considerados estratégicos, mas ao mesmo tempo os setores que haviam sustentado o crescimento anterior não foram afetados. Essas opções, inconsistentes do ponto de vista econômico, oneraram as contas externas e em boa parte foram viabilizadas pelo financiamento externo. Assim, mesmo num contexto autoritário e centralizado, o determinante político foi decisivo em vários momentos e levou a escolhas que prejudicaram a condução da política econômica mas que podem ter contribuído para o início da distensão política.

## CAPÍTULO VI

### A ESTRATÉGIA ECONÔMICA E AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS

#### *6.1 As Mudanças na Estrutura Produtiva*

Neste capítulo apresenta-se a evolução e os resultados alcançados pelo programa de investimentos estruturantes. As análises relativas à sua execução desenvolveram-se em torno de inúmeras questões, entre as quais a da amplitude, sincronia e articulação das metas, da enorme necessidade de capital envolvida e do retorno previsto, e do significado e impacto da mudança estrutural, inclusive sobre a inserção externa da economia brasileira. O problema das condições de financiamento dos projetos será objeto do capítulo seguinte.

No período 1974-1979, a estrutura produtiva brasileira expandiu-se em todos os setores e diversificou-se sobretudo na indústria de base. Os projetos de investimento lançados pelo II PND e as diversas práticas de proteção e estímulo ao setor privado para o aumento da produção doméstica permitiram ampliar a oferta de bens de capital e insumos básicos - metalurgia (aço, alumínio, zinco), química (petroquímicos e fertilizantes inorgânicos), papel e celulose e cimento. No subperíodo 1974-1976, houve intenso crescimento da indústria mecânica de bens de capital, e no subperíodo 1976-1980, foi grande a expansão em insumos estratégicos (siderúrgicos e petroquímicos). Os investimentos do II PND sustentaram a continuidade da expansão dos setores metal-mecânico e elétrico e o crescimento em bens duráveis acompanhou o aumento do PIB (ver Tabela 9).

O setor agrícola passou por significativa modernização: a produção e a produtividade aumentaram, em especial nos itens de exportação até então não tradicionais (soja e laranja) e na agroindústria, com o uso da cana-de-açúcar como energia alternativa (álcool)<sup>1</sup>. O avanço da produção interna foi bem maior nestas culturas do que naquelas para abastecimento alimentar. A área cultivada cresceu sobretudo na região Centro-Oeste. Mas o aumento da produção foi explicado também pelos ganhos de produtividade da terra e do trabalho, concentrados nas culturas exportáveis. A modernização resultou da maior oferta e incorporação de tecnologia em diversos insumos agrícolas, dentre os quais os fertilizantes (fosfatados e nitrogenados), defensivos agrícolas (inseticidas, fungicidas e herbicidas) e bens de capital (tratores e máquinas agrícolas).

---

<sup>1</sup> Ver Ryff (1982) e Mendonça de Barros & Manoel (1988):295-307.

### 6.1.1 A Expansão da Indústria de Bens Intermediários

O crescimento da capacidade produtiva interna de bens intermediários foi bastante elevado ao longo da segunda metade dos anos setenta, ainda que tenha ficado um pouco abaixo do previsto no II PND. O investimento em insumos básicos ficou quase integralmente sob responsabilidade das empresas estatais. Numa análise geral, o aumento da oferta permitiu reduzir a dependência da importação de vários insumos estratégicos (ver Tabelas 10 e 13). A seguir resume-se o desempenho por setores e produtos<sup>2</sup>:

- siderúrgico: a terceira etapa dos projetos de expansão da C.S.N., COSIPA e USIMINAS foi executada e construiu-se a Açominas; deste modo, ocorreu grande crescimento na produção de aços laminados planos, não-planos e em lingotes, e também na exportação desses produtos, apesar do atraso em alguns projetos gerado pela falta de capital e demora na negociação com fornecedores e financiadores;

- metais não-ferrosos: alcançou-se enorme ampliação na oferta interna e auto-suficiência na produção de alumina, alumínio e zinco pela Alunorte e Albrás; o resultado superou as metas estabelecidas pelo II PND e no começo dos anos oitenta passaram a ser obtidos excedentes exportáveis; por sua vez, as metas de produção de cobre não se materializaram em virtude do atraso no término do projeto Caraíba Metais por divergências entre os sócios privados, o qual era o único projeto em razão da escassez do minério no território nacional (acabou transferido ao setor público e iniciou sua produção apenas em 1983);

- petroquímicos: a instalação dos pólos petroquímicos atrasou e o crescimento da oferta interna e a substituição de importações previstos pelo II PND só foram obtidos no início do governo seguinte (nos petroquímicos básicos e intermediários);

- fertilizantes inorgânicos: a evolução da oferta desses insumos agrícolas permitiu internalizar as compras; os projetos de expansão em nitrogenados e fosfatados (desde a descoberta de jazidas) foram geridos no âmbito das empresas do sistema PETROBRÁS; o projeto de potássicos não se efetivou pois a empresa responsável, o Grupo Lume, enfrentou percalços que levaram à sua posterior liquidação;

- químicos inorgânicos: as metas do II PND de aumento da produção de soda cáustica, barrilha e cloro foram alcançadas, mas não aquelas relativas ao ácido sulfúrico;

- papel e celulose: as metas de produção foram superadas e o resultado foi muito favorável no

<sup>2</sup> Dados contidos em Tadini (1986):67-92; Barista (1987):73-75 e (1989):145-156 e Schwartzman (1990):56-66.

que diz respeito à auto-suficiência interna de celulose; a partir de 1978, observou-se crescente exportação de papel e celulose.

#### 6.1.2 A Expansão da Indústria de Bens de Capital

A produção de bens de capital acompanhou as altas taxas de investimento do setor produtivo estatal e privado (este último somente até 1976)<sup>3</sup>. A capacidade de oferta interna cresceu quase 50% entre 1974 e 1980. A expansão do setor de bens de capital, onde predominou a iniciativa privada, abrangeu bens sob encomenda e seriados, como os equipamentos de transporte (aviões, locomotivas, vagões, navios, tratores, ônibus e caminhões). Esse crescimento foi estimulado pelo governo através de financiamentos do BNDE e medidas de direcionamento das compras das estatais.

A participação do fornecimento da indústria nacional de máquinas e equipamentos na demanda associada ao investimento estatal cresceu no período em virtude de medidas específicas já apontadas<sup>4</sup>. O impulso, porém, mostrou-se bastante desigual: a oferta nacional foi bem explorada nos projetos executados com recursos próprios ou fiscais; já nos projetos com participação de capitais externos, a compra de equipamentos nacionais ficou aquém do possível<sup>5</sup>. Este diferencial implicou desviar parte das compras desses bens ao exterior, e decorreu de razões técnicas e financeiras. O financiamento externo privado envolveu crédito de fornecedores para importação de equipamentos, enquanto que o oficial exigiu concorrência internacional (caso do BIRD). A participação de sócios estrangeiros também levou a definir opções técnicas direcionadas para os equipamentos de seus respectivos países.

Ao longo do período a demanda interna de bens de capital foi prejudicada pelo fato de que os projetos estatais ampliaram seu financiamento externo e reduziram o índice de nacionalização nas compras, ou foram simplesmente cortados ou adiados. Assim, concluída a expansão do setor, sua capacidade instalada não pode ser totalmente aproveitada e permaneceu ociosa. De todo modo, observou-se ligeira queda no coeficiente de importação bem como pequeno aumento no coeficiente de exportações. O exame específico dessa evolução merece ser detalhado por sua importância no processo de industrialização e mudança estrutural.

A consolidação de um setor nacional de bens de capital e o aumento da produção interna de máquinas e equipamentos eram considerados prioritários pelo governo tanto por proporcionar a substituição de importações, e assim colaborar na superação do desajuste externo, quanto por estimular

<sup>3</sup> Dados extraídos de Tadini (1986):67-92; Davidoff (1984):160-165 e Batista (1989):139-144.

<sup>4</sup> Ver item 1.3.1 desta dissertação.

<sup>5</sup> Pode-se citar, no primeiro grupo, os projetos da PETROBRÁS, III Estágio Siderúrgico e usinas de Itaipu, São Simão, Itumbiara e Paulo Afonso IV; no segundo grupo, as hidrelétricas de Tucuruí e Itaparica, a siderúrgica Açominas e a Ferrovia do Aço.



o desenvolvimento tecnológico do País. O aumento da produção nacional de bens de capital implicava superar a concorrência de países avançados que dispunham das principais fontes de vantagem competitiva: melhores condições de crédito e capacitação tecnológica. A internacionalização da indústria de transformação do País certamente tornava mais difícil o processo. As empresas estrangeiras realizavam parte de suas compras no exterior, onde dispunham de relações próprias de fornecimento.

Malan & Bonelli (1976):393-405 já alertavam que as medidas de apoio à indústria nacional de equipamentos eram insuficientes, face à complexidade tecnológica e financeira do setor e ao grau de internacionalização da indústria brasileira. Sugeriam, então, muita cautela na intensidade dos estímulos: "não basta ao governo oferecer aos empresários nacionais existentes apoio *financeiro* adequado e/ou realizar aportes de *equity capital* via subsidiárias do BNDE. O peso do capital estrangeiro atual no setor é de tal ordem que a chamada 'substituição de importações' ou se faz com seu concurso - e em função de seus interesses globais e lucratividade esperada - ou provavelmente não se fará no ritmo e prazo requeridos. Isso, na verdade, não constitui novidade em termos de experiência histórica de desenvolvimento brasileiro. Ironicamente, aquilo que alguns chegaram a considerar uma oportunidade única para uma 'mudança de modelo econômico', na verdade mais provavelmente será apenas a ratificação e o reforço de uma das linhas básicas que configuram o desenvolvimento industrial no Brasil desde os anos 50: elevação dos investimentos públicos e manipulação de incentivos visando a elevar a rentabilidade privada dos setores onde o capital estrangeiro é não só relativamente mais importante, mas imprescindível à continuidade do processo dado seu controle sobre a variável chave: tecnologia" Malan & Bonelli (1976):405.

A produção interna de máquinas e equipamentos, além de enfrentar esses problemas complexos, proporcionaria menor benefício no que se refere ao ajustamento externo. Bonelli & Werneck (1978):216, baseados em simulações, concluíam que o impacto seria pequeno em termos de economia de divisas e também de crescimento do produto, mesmo se houvesse total internalização: "não pretendemos ... negar ou diminuir a importância daquilo que tem sido por vezes denominado - algo impropriamente, no nosso entender - de 'substituição de importações de máquinas e equipamentos'. O ponto a enfatizar é simplesmente o de que a contribuição dos esforços nesse sentido não seria a de prover nem um elemento dinâmico alternativo (para o crescimento industrial), nem uma forma de poupar divisas, mas, sim, a possibilidade de aumento da capacidade tecnológica do país".

De acordo com Tavares & Lessa (1984):13 e Tavares & Coutinho (1986):17, a indústria de bens de capital teria como características marcantes a intensa evolução tecnológica e a forte competição internacional. A cada período cíclico de investimento, o coeficiente de importações de bens de capital aumentaria no auge e declinaria na recessão. Em cada período de retomada do crescimento, a tendência seria de maior grau de abertura do que no período anterior, e de expansão simultânea das exportações e

importações de várias linhas de produtos. Seria equivocada a suposição de que a expansão da base produtiva da indústria de bens de capital, sobretudo da mecânica, traria grande substituição absoluta de importações ou redução do coeficiente de importação, descontados os efeitos pró-cíclicos.

A análise das características da indústria de bens de capital demonstra que a consolidação bem sucedida do setor deveria centrar-se na busca do desenvolvimento tecnológico, sendo que eventuais ganhos de divisas com a substituição de importações seriam desdobramentos secundários. Mas a visível falta de especialização em produtos e o excesso de produtores na expansão da indústria de bens de capital reduziram a capacitação tecnológica no desenvolvimento de projetos e a competitividade em escala. Tadini (1986):32/113 computa um número de fabricantes de cada tipo de equipamento bem superior ao de países avançados. Para Fajnzylber (1983):73, a especialização esteve ausente das estratégias adotadas na industrialização latino-americana. Este seria um forte contraste em relação às estratégias que nortearam empresas e governos de países de menor tamanho da Europa, que optaram justamente pela especialização para compensar o limitado mercado interno e alcançar competitividade tecnológica e econômica de nível internacional.

Tadini (1986) nota que, do prisma das empresas, a falta de especialização derivou de uma estratégia de diversificação de mercados que reduzia o risco de falta de demanda que poderia advir da concentração numa linha única de produto que viesse a ser retirada das prioridades do investimento público. Isso mostra claramente que a falta de articulação da ação do Estado não permitiu gerar uma demanda estável para as empresas do setor, as quais por garantia tiveram que optar por estratégias que reduziam sua competitividade e capacidade de desenvolvimento tecnológico. Face à questão, Velloso (1977):168 argumentara ter existido uma política deliberada de "relativa especialização" que pretendeu evitar a formação de monopólios.

No exame do setor de bens de capital instalado no bojo do II PND observa-se, pois, que muitas dificuldades não foram bem equacionadas, o que certamente reduziu a relevância estratégica do seu desenvolvimento. É certo que a produção nacional cresceu e permitiu substituir importações, mas não se pode esquecer que a substituição foi forçada pela restrição ao acesso externo. Mas a mera produção interna não poderia garantir capacitação tecnológica autônoma. Em muitos casos observou-se que as corporações estrangeiras aqui instaladas apenas adaptaram seus produtos às condições locais sem proceder a inovações tecnológicas relevantes, pois do seu ponto de vista o País permanecia sendo um mercado secundário. Os fabricantes nacionais, por sua vez, optaram por contratos de licenciamento de tecnologia com firmas estrangeiras. Nestes casos aumentou a capacitação tecnológica na fabricação e uso dos produtos, mas muito pouco na concepção, projeto e desenvolvimento de novos produtos.

A evolução e os percalços do setor no período permitem relativizar a avaliação excessivamente

positiva de Castro (1985), de que sua expansão permitiu completar a estrutura industrial e trouxe capacitação tecnológica de relevância estratégica, e mesmo de Tadini (1986):28-29, de que o setor chegou à década de oitenta forte e moderno, apesar da falta de tradição no mercado, da ausência de especialização e do escasso financiamento ao comprador.

## 6.2 *As Mudanças na Infra-Estrutura e na Matriz Energética*

As análises quanto ao esforço do governo em responder ao choque externo que tratam do ajuste macroeconômico e da promoção das exportações para gerar divisas foram objeto do capítulo anterior<sup>6</sup>. Ainda resta examinar o ajuste estrutural da matriz energética, que envolvia tanto ações pelo lado da expansão da estrutura de oferta interna de energia e transportes quanto pelo lado da demanda, mediante gestão de preços relativos e racionalização do consumo de energia e de derivados de petróleo.

O governo e as estatais realizaram pesados investimentos em infra-estrutura no período 1974/1979. Houve grande aumento na disponibilidade interna de energia hidroelétrica e de comunicações. O crescimento da produção de petróleo e da infra-estrutura de transportes foi mais modesto. Nessas áreas, mudanças importantes só puderam ser sentidas na década de oitenta.

A oferta de energia elétrica cresceu em ritmo acelerado, à taxa média de 12,2% a.a., para atender ao consumo primário, que aumentou 7,3% a.a., acima do próprio ritmo de crescimento do País (ver Tabela 11). Este crescimento mostra que a intensidade no uso de energia elétrica aumentou, inclusive pelo impulso à instalação de indústrias eletro-intensivas (metalurgia, química e papel e celulose). O enorme esforço de investimento na construção de novas usinas tinha por meta aproveitar as características hidrográficas favoráveis do País. O programa de expansão incluiu usinas com término previsto apenas para o governo seguinte, destinadas a atender a demanda projetada para os anos oitenta.

As metas de geração de energia nuclear ficaram longe de serem alcançadas, apesar do grande investimento. O tempo previsto para construção e entrada em operação da usina Angra I, iniciada no começo da década de setenta, era de cinco anos, e o das usinas Angra II e III, acordadas em 1976, era de seis anos. Dificuldades técnicas fizeram com que Angra I fosse inaugurada apenas 12 anos após o início da construção, e o término das demais vem sendo adiado a mais de uma década face à revisão de prioridades de gasto. O custo dos projetos, mesmo assim, superou todas as previsões. Por qualquer avaliação que se faça, o resultado do programa nuclear foi totalmente decepcionante<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ver item 5.2 desta dissertação.

<sup>7</sup> O custo de Angra I, orçado em US\$ 287 milhões em junho de 1974, atingiu ao final US\$ 1,8 bilhão (mais que seis vezes mais alto);

Na setor de comunicações, numa avaliação geral, as metas previstas foram atingidas. Houve expansão de 25,6% a.a. entre 1974 e 1979, que abrangeu tanto o serviço postal quanto o de telecomunicações, incluindo terminais telefônicos, redes de telex e canais de voz via satélite e via cabos submarinos<sup>8</sup>.

Os investimentos previstos em infra-estrutura de transportes foram prejudicados pela revisão da estratégia. O avanço no transporte ferroviário, fluvial e marítimo foi menor que o exigido para realocar a matriz de meios de transporte daqueles intensivos em petróleo para aqueles baseados em outras energias. Houve expansão da indústria naval e reforço do investimento em transporte ferroviário. Os sistemas de metrô de São Paulo e Rio de Janeiro tiveram seus trechos iniciais inaugurados e se tentou modernizar as ferrovias. Mas grande volume de recursos foi aplicado na Ferrovia do Aço, que pretendia ligar Belo Horizonte a São Paulo, obra não concluída e interrompida em 1983 quando seu custo já acumulava US\$ 2,2 bilhões<sup>9</sup>.

A estratégia do II PND tinha a perspectiva de apreciável aumento na produção doméstica de petróleo bruto num intervalo de dois ou três anos, somente com a entrada em operação de campos já descobertos em 1974<sup>10</sup>. O investimento em exploração, segundo Ramos & Mata (1985):261/268, passou de uma média anual equivalente a US\$ 180 milhões no triênio 1970-1972, para uma média de US\$ 300 milhões no triênio 1973-1975 (em valores de 1979). Tadini (1986):86 mostra ainda que a PETROBRÁS redirecionou o investimento, das áreas de refino e transporte (navios e oleodutos) para as áreas de prospecção e exploração. Ademais, foram criados contratos de risco para prospecção.

Mesmo assim a produção permaneceu estagnada. A entrada em operação de novos poços de petróleo foi suficiente só para substituir a produção de poços terrestres em fase de esgotamento. As descobertas, basicamente na Bacia de Campos, eram de poços profundos em plataformas submarinas, o que aumentava a dificuldade e o prazo de maturação para efetivar-se a operação. E os contratos de risco não vingaram. Me parece que a alocação dos investimentos na exploração foi menor do que a necessária e a possível para obter o ajuste estrutural. Isso fica claro quando se comparam os investimentos realizados na exploração de petróleo no período 1973-1975 com o investimento em energia elétrica do mesmo período ou em petróleo após o segundo choque em 1980-1982 (US\$ 800 milhões a.a.).

---

por sua vez, o custo de Angra II e Angra III, previsto em US\$ 1 bilhão naquela mesma data, atingia US\$ 2 bilhões já em 1985 (incluindo custos financeiros), sem que o investimento estivesse concluído (estimou-se em 1993 custar US\$ 1,4 bilhão só para terminar Angra II). Ver Batista (1989):167/168 e notas 32/45/47 do respectivo capítulo.

<sup>8</sup> Batista (1989):180 e Schwartzman (1990):80-82.

<sup>9</sup> Batista (1989):172-179.

<sup>10</sup> SEPLAN (1974):9.

Fishlow (1986b), diante disso, sustenta que o esforço de substituição das importações de petróleo basicamente ocorreu no governo Figueiredo. Ele discordaria de Castro (1985):68/69 quanto ao fato de que o ajuste estrutural na matriz de oferta de energia deveria ser imputado ao II PND. Boa parte do ganho de divisas com a produção nacional de petróleo foi gerado a partir dos investimentos realizados no governo seguinte.

Batista (1989):160 discordaria da análise de Fishlow, reafirmando que o rápido crescimento do investimento em exploração após 1973 teria sido fundamental para o resultado alcançado no período 1979-1985. E acrescenta: "A inferência de que o governo Geisel (1974/79) conferiu ao petróleo prioridade menor que a administração Figueiredo (1980/85) com base nos níveis de investimento não é correta. O aumento no investimento em petróleo pode ter sido restringido por desenvolvimentos técnicos ou pela capacidade de absorção. O nível de investimento pode ter sido mais alto durante a administração Figueiredo simplesmente porque a capacidade de absorção da indústria foi alargada pela administração Geisel" Batista (1989):237.

A defesa de Batista não me parece correta tendo em vista que a capacidade de absorção do petróleo nacional que viesse a ser produzido era enorme e facilmente quantificável: era dada pelo volume de petróleo importado. É possível que restrições técnicas no refino e, principalmente, na exploração em plataformas submarinas tenham impedido maior produção ainda no governo Geisel (no prazo previsto no II PND). Mas tais restrições só poderiam ser superadas com maiores investimentos, de modo que não há como equiparar o esforço realizado pelos governos Geisel e Figueiredo na área.

O ministro Velloso usou outro raciocínio em sua defesa, o qual faz mais sentido (e corrige a previsão de tempo do II PND). Seria preciso examinar o programa de substituição de importações como um todo e não apenas os projetos na área de petróleo. O governo podia gerar melhores resultados ao reduzir a pauta de importação de insumos básicos: "os resultados em petróleo são, obviamente, aleatórios. E, mesmo após a descoberta de um novo campo, o prazo para colocá-lo em plena produção leva de 5 a 6 anos ... Buscou-se, então, uma estratégia que, no fundo, tem a mesma lógica de substituição de importações de petróleo, porque se refere principalmente a matérias-primas. E sua importância quantitativa é maior" Velloso (1977):116.

Uma crítica recorrente é a de que na mudança da matriz energética atuou-se basicamente sobre a estrutura de produção e não sobre a estrutura de consumo. O país deveria ter adotado um programa de racionalização e um ajuste realista de preços relativos, não só cambial (aspecto já analisado) mas também dos preços de derivados de petróleo, de modo reforçar a intensidade do programa de redução

do consumo de petróleo e do desequilíbrio externo<sup>11</sup>.

Quanto aos preços relativos dos combustíveis, Moura da Silva (1982):96-100, Modiano (1983):143-145 e Ramos & Mata (1985) indicam que, no período 1973-1978, o preço interno dos derivados de petróleo cresceu acima da inflação (medida pelo IGP-DI): 111% para gasolina, 37% para o diesel, 36% para o óleo combustível e 11% para o GLP. Seus cálculos também revelam que esses preços, comparados ao preço do petróleo bruto, sofreram drástica queda em 1974, após a quadruplicação do preço do petróleo, e em 1975 iniciaram lento ajuste, dissipado em 1979 pelo segundo choque de preços.

Nesse mesmo período, o consumo de óleo diesel aumentou 66% e o de óleo combustível 45%, enquanto que o consumo de gasolina cresceu somente 9%, numa economia em crescimento. A relativa estabilização do consumo de gasolina foi causada não só pelo ajuste de preços, mas também pela mistura com álcool carburante, pela gradual transformação da frota de caminhões leves de gasolina para diesel, pelo aumento da oferta de carros econômicos e pelas restrições ao abastecimento e à velocidade.

No caso do diesel e do óleo combustível, houve receio quanto ao impacto inflacionário do repasse do aumento de preços aos bens industriais, fretes e tarifas urbanas, o que traria grande ônus à população, pois se supunha existir pouca elasticidade de substituição de consumo. Assim, seus preços não foram ajustados da mesma forma que a gasolina<sup>12</sup>. Muitas análises, sobretudo as de teor neoliberal, concluiriam, face a esta evolução, que o aumento do preço do petróleo não foi imediata e integralmente repassado aos preços internos, o que denotaria uma espécie de subsídio ao consumo.

Para Moura da Silva (1982) não procedem as teses de que houve subsídio nos preços internos dos derivados de petróleo. Pelos seus cálculos, a receita líquida por barril de petróleo manteve-se positiva, apesar da brutal queda na margem bruta da PETROBRAS<sup>13</sup>. Mesmo assim a gasolina e o óleo diesel ainda ficaram mais caros do que nos EUA, pelo fato de que em 1973 seus preços estavam bem acima dos níveis internacionais. Ele conclui que o ajuste ocorrido no País teve o mesmo sentido das medidas tomadas nas principais economias ocidentais. No entanto, ressalta que o ajuste teve menor velocidade e magnitude, comparando a redução na intensidade energética da economia brasileira (consumo de petróleo por unidade do PIB) com a verificada em diversos países industrializados.

<sup>11</sup> Na extração do petróleo obtém-se também como subproduto o gás natural, em parte reutilizado na própria extração, em parte direcionado ao consumo industrial e residencial. O petróleo bruto transforma-se no processo de refino em diversos derivados, sendo os principais, dos mais leves (e nobres) para os mais pesados: GLP, nafta, gasolina, óleo diesel e óleo combustível. A parcela extraída de cada derivado depende do tipo de petróleo e da tecnologia de refino. O GLP (gás de cozinha) e o óleo combustível são utilizados como fonte de calor no consumo residencial e industrial, e o óleo também no transporte ferroviário e naval; a gasolina e o óleo diesel são carburantes, e a nafta é o insumo básico da indústria petroquímica.

<sup>12</sup> Fishlow (1986b):517 e Batista (1989):161.

<sup>13</sup> O preço do barril de petróleo subiu de US\$ 2,5 para US\$ 10,5 entre 1973 e 1975, e o barril de derivados (os derivados extraídos de um barril, dada a estrutura de refino e os respectivos preços) de US\$ 12,8 para US\$ 24,3 de modo que a margem bruta caiu de 400%

Velloso (1985):269/270 diverge das hipóteses de subsídio e de repasse parcial aos preços dos derivados. Na sua análise, a internalização foi quase integral, exceto nos primeiros meses de 1974. O equívoco dos críticos estaria em comparar os preços externos do petróleo bruto com os preços internos, ao consumidor, dos derivados de petróleo. Na verdade, o petróleo cru responderia apenas por parte do preço final dos derivados (cerca de 37% em 1973), sendo o restante constituído por outros custos, pelos impostos e pelas margens de comercialização. Ramos & Mata (1985):263-265 confirmam o aumento da proporção do custo do petróleo em detrimento da parcela de tributos e margens comerciais na composição do preço final ao consumidor dos derivados: entre 1973 e 1983, verificou-se queda de 31% para 6% nos tributos e de 10,4% para 6% nas margens de comercialização.

Modiano (1983):146-147 considera que a preservação dos tributos e da receita líquida num patamar positivo indicou inexistirem subsídios fiscais. Mas o ajuste de preços mesmo assim teria sido precário pois caberia considerar o custo macroeconômico transferido à sociedade pelo déficit comercial decorrente do consumo de petróleo. A queda da margem bruta no período teria limitado a capacidade de investimento do setor petrolífero no momento mais necessário. Seria de se supor ter sido este um fator determinante do acanhado investimento no setor.

A mudança no perfil de refino e produção de derivados procurou adequá-lo à estrutura de consumo. A demanda de gasolina teve expansão inferior à oferta obtida na estrutura de refino. Ademais, houve pequena substituição do consumo industrial de óleo combustível por energia elétrica. Neste contexto, a PETROBRÁS tentou reduzir, na composição do refino de petróleo, primeiro, a gasolina e, depois, o óleo combustível, substituindo-os por diesel e óleos mais nobres. Para Batista (1989):158-166, corretamente majorou-se em cada momento só o preço do derivado cujo consumo fosse superior ao volume obtido pela estrutura de refino. O gargalo do refino, teria sido a gasolina, de 1970 a 1975, o óleo combustível, de 1976 a 1980, e o óleo diesel, a partir de 1981.

Mas o controle da demanda de petróleo poderia incluir ações não restritas aos mecanismos de preço. Medidas de conservação, e até de racionamento, eliminariam desperdícios. As medidas de racionalização se ativeram somente à gasolina, mas deveriam ter abrangido o uso no transporte de cargas e passageiros e na indústria. No período persistiu o predomínio do transporte rodoviário frente a outras modalidades. Algum ganho de eficiência foi obtido no transporte rodoviário de passageiros mas nenhum no transporte de cargas (pela melhoria da regulação mecânica das frotas e da logística das centrais de carga para evitar ociosidade). No consumo industrial, substituiu-se óleo combustível por energia elétrica, mas pouco se fez em termo de programas de conservação de energia<sup>14</sup>.

---

para 130% mas a receita líquida por barril cresceu de US\$ 10,3 para US\$ 13,8.

<sup>14</sup> Serra (1981):61/112-nota 32; Castro (1982); Moura da Silva (1982); Ramos & Mata (1985):296 e Batista (1987):74-76 e

A substituição de derivados ganhou força somente após o choque do petróleo de 1979: a substituição da gasolina continuou com o reforço ao Proálcool e a produção de carros movidos unicamente a álcool; o consumo do óleo combustível caiu drasticamente com o maior uso da energia elétrica; e houve alguma substituição do diesel no transporte ferroviário e naval. Dada a urgência em reduzir a importação de petróleo, o governo concedeu amplos incentivos às substituições.

O ex-ministro Velloso acabaria por reconhecer a timidez da estratégia quanto a medidas de contenção do consumo, para ele motivada pela recusa da sociedade: "retrospectivamente, entendendo hoje ter sido essa decisão um erro. Psicologicamente, algo do gênero racionamento ... teria sido importante para mostrar o lado terrível da crise do petróleo. Mas o fato simples é que, naquele momento, a sociedade brasileira não se dispôs a aceitar medida tão radical" Velloso (1985):272. Mas Lessa (1978):196 seria específico ao apontar os setores politicamente influentes (pela articulação econômica e peso na arrecadação de tributos e geração de emprego) que resistiram a medidas de racionamento ou de ajuste dos preços dos derivados, que lhes seriam prejudiciais, e obtiveram recuos da política econômica. A resistência envolveu sobretudo o setor automobilístico, que não só manteve seu dinamismo como até beneficiou-se do aumento nos prazos de financiamento à compra de veículos novos.

No período 1973-1979, a evolução do consumo e da oferta de energia mostrou intensa substituição da lenha por energia elétrica, sobretudo nos segmentos residencial e agrícola, e aumento do consumo de petróleo importado. Na composição da matriz energética, a eletricidade aumentou 5,5 pontos percentuais (p.p.) e a rubrica outras fontes 3,5 p.p., frente à queda de 7 p.p. da lenha e de 2 p.p. do petróleo (ver Tabela 11). No período 1980/1985 é que houve forte substituição do petróleo importado. Aumentou a participação da eletricidade e do álcool em 5 e 4,3 p.p., respectivamente, com queda de 8 p.p. na participação do petróleo e de 2 p.p. na lenha. De 1973 a 1985, a participação da hidroeletricidade no consumo total cresceu de 19% para 29,4%, enquanto a de petróleo passou de 43% para 33% e a de lenha de 27% para 17,6%.

Para Lessa (1978):113/114 e Bacha (1983):593, as políticas de energia e transporte foram bastante divorciadas da conjuntura mundial e da meta de mudança estrutural. Mesmo Castro (1982) nota que só no governo seguinte foram tomadas medidas incisivas que forçaram a queda do consumo de óleo combustível à metade: ajuste no preço do derivado, fixação de cotas máximas de consumo, concessão de fortes subsídios à eletricidade, carvão e álcool (até discutíveis, mas justificados pela urgência de estimular fontes alternativas).

A conclusão a que se chega é a de que muito mais poderia ter sido feito no período 1974-1979 no sentido do ajuste da infra-estrutura econômica e da matriz energética, com vistas à reduzir o

---

(1989):161-166/176/177.



consumo de petróleo, ainda que medidas relevantes tivessem sido implementadas. No lado da oferta, o investimento centrou-se na energia hidroelétrica. Poderia ter sido maior na produção de petróleo, que permaneceu estagnada, e na área de transportes, para gerar maior redirecionamento do meio rodoviário para outros meios menos intensivos em óleo diesel tais como o ferroviário e o naval. O governo seguinte investiu substancialmente mais na exploração de petróleo e obteve melhores resultados. No lado da demanda, o consumo de petróleo evoluiu segundo o ritmo ditado pelo crescimento do PIB e a estrutura de transporte continuou sendo dependente do diesel. O ajuste de preços relativos e a racionalização do consumo de derivados poderiam ter sido mais contundentes.

### *6.3 As Mudanças Estruturais e o Ajustamento Externo*

O resultado da balança comercial da economia brasileira alterou-se drasticamente em 1974. Naquele ano, o País passou a enfrentar uma situação de grave desequilíbrio comercial pois o valor importado duplicou de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 12,6 bilhões (ver Tabela 12). Nos anos seguintes, porém, o déficit foi reduzido progressivamente, à medida que as exportações apresentaram crescimento contínuo e diversificado, e as importações permaneceram no mesmo patamar. Em 1979, com o segundo choque do petróleo, o déficit comercial retornou, mas o crescimento das exportações ao longo da década de oitenta revelou uma significativa mudança estrutural nas relações externas<sup>15</sup>.

Os bruscos movimentos de aumento das importações nos anos setenta estão associados ao impacto dos choques externos do petróleo. Porém, é de se notar que o impacto não se limitou ao gasto na importação de petróleo bruto. Em 1974, o valor importado cresceu US\$ 6,4 bilhões, sendo somente US\$ 2 bilhões devidos ao petróleo, pois expandiram-se as compras de bens de capital em US\$ 1 bilhão e de matérias-primas em US\$ 3 bilhões. Os preços desses produtos também foram elevados na sequência do choque do petróleo<sup>16</sup>. O aumento das importações respondeu ao intenso dinamismo econômico não suprido pela oferta interna de insumos e bens de capital e à onda especulativa de estocagem de bens importados, numa ação preventiva a um eventual ajuste do câmbio que afinal não veio.

As compras de petróleo cresceram ao longo do período, passando de US\$ 2,6 bilhões em 1974 para US\$ 6,3 bilhões em 1979. A participação de combustíveis minerais na pauta de importações

<sup>15</sup> Dados desse item extraídos de Serra (1981):61; Davidoff (1984):22; Velloso (1985):242/247; Baer (1986):95-97; Tadini (1986):93-107; Fishlow (1986b):520/521; Batista (1987):72-75 e (1989):192; Schwartzman (1990):56-66; Carneiro, D.D. (1990):311-313 e Carneiro (1991):28/29.

<sup>16</sup> Em 1979 observou-se situação similar: de um aumento de US\$ 4,3 bilhões nas importações, US\$ 2,2 bilhões corresponderam a petróleo bruto e US\$ 1,4 bilhão a matérias-primas.

creceu de 23,4% em 1974 para 37,5% em 1979, e ultrapassou as matérias-primas como item preponderante nos anos de 1977, 1979 e seguintes. O valor importado de matérias-primas caiu de US\$ 5,7 bilhões em 1975 para US\$ 3,6 bilhões em 1977, e voltou a crescer em 1978 e 1979, registrando então quase o mesmo nível de 1974. As importações de bens de capital e de bens de consumo estabilizaram-se, respectivamente, nos valores de US\$ 3,5 bilhões e US\$ 1 bilhão anuais. Na realidade, dado o aumento dos preços em dólar desses bens, a estabilidade no valor nominal expressou menor quantidade comprada.

O ritmo de aumento das exportações nos anos 1974-1979 esteve um pouco abaixo da expansão do PIB e bem menor do que nos anos anteriores, mas foi alcançado num período de recessão mundial, protecionismo e reduzido crescimento do comércio exterior. O valor exportado passou de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 15,2 bilhões entre 1973 e 1979, num aumento total de 145% (equivalente a 16,2% a.a.). Na exportações de primários verificou-se resultado pouco favorável, apesar do crescimento das vendas de soja, e muita oscilação na receita causada por variações nos preços internacionais. O desempenho positivo das exportações resultou da nítida diversificação e crescimento da pauta de bens industrializados, mormente pelas vendas das indústrias tradicionais (alimentos, têxteis e vestuário, calçados e couros, fumo e madeira), face às vantagens competitivas e à política de incentivo às exportações<sup>17</sup>. O aumento da exportação de industrializados no período foi de 339% (28% a.a.), mas é preciso relativizá-lo pois as pequenas vendas no início da década geram um efeito "base de comparação".

A relação entre importações e PIB, que saltara de 7,5% em 1973 para 11,6% em 1974, caiu para menos de 7% em 1978 (ver Tabela 12). Em 1980, com o novo choque do petróleo, retornou para 9,2% mas a partir daí voltou a mostrar queda. A relação entre exportações e PIB caiu de 7,3% em 1974 para pouco mais de 6% do PIB, em 1978, mas voltou a 8,1% em 1980. Os coeficientes de importação de bens de capital e de diversos insumos básicos do período também revelam a redução do produto importado no total consumido internamente. Já os coeficientes de exportação para os mesmos produtos apresentam mudanças mais substanciais só a partir de 1979 e 1980, após a maxidesvalorização do cruzeiro (ver Tabela 13).

O programa de substituição de importações e de promoção de exportações alterou completamente as características da balança de comércio exterior da economia brasileira. A mudança estrutural atingiu as importações de insumos básicos (alumínio, petroquímicos, fertilizantes, aço, papel e celulose) e bens de capital (mais em bens sob encomenda do que em seriados e mais em bens mecânicos do que em elétricos). Em bens de capital, a queda nas importações associou-se também à perda de

<sup>17</sup> Para Tavares & Lessa (1984):2/8-11 e Tavares & Coutinho (1986):3/11-15, a demanda externa passou a explicar cerca de 20% de crescimento da produção de bens de consumo no período.

dinamismo do investimento. A internalização da oferta de insumos básicos e bens de capital também permitiu lançar alguns produtos no mercado externo de forma competitiva.

A transformação estrutural permitiu instalar um conjunto de plantas produtoras de substitutos de importação, o que reduziu o déficit comercial. O aumento das exportações nos anos oitenta a partir daquele parque industrial montado nos anos setenta levou a obter superávits comerciais crescentes. Batista (1989):156 assinala que esta evolução demonstraria a fragilidade das críticas liberais ao ajuste externo pelo aspecto de que gerou um crescimento introvertido: "o processo recente de industrialização do Brasil parece oferecer um bom exemplo do quanto pode ser enganoso o debate sobre alocação de recursos de investimento entre industrialização 'introvertida' e 'extrovertida'. De fato, é extremamente difícil distinguir entre indústrias 'introvertidas' e 'extrovertidas' no Brasil"<sup>18</sup>.

#### 6.4 *A Articulação e a Consistência do Programa de Investimentos Estruturantes*

A estratégia do II PND definiu profundas mudanças na estrutura produtiva e na pauta de importações e exportações proporcionando economia de divisas ao País. Mas o êxito do programa de investimentos deve ser avaliado não apenas pela economia de divisas mas também pelo exame acurado do dimensionamento e custo dos projetos; da rentabilidade do capital investido *vis-à-vis* os custos dos fundos utilizados; da respectiva articulação financeira e sincronia dos prazos de início das receitas e do pagamento do financiamento; de sua integração à estrutura e dinâmica intersetorial da economia.

É interessante contrapor a percepção de Castro e seguidores, que fazem uma avaliação bastante favorável dos resultados do plano, com análises desenvolvimentistas bem mais enfáticas nos reparos quanto à sua execução pouco criteriosa. Seria possível supor que as diferenças de ênfase decorreriam de uma opção retórica, na tentativa de sublinhar aspectos positivos da estratégia para negar a perspectiva neoliberal. Contudo, a meu ver, verificam-se muitas divergências de substância e não apenas de ênfase.

A síntese do período realizada por Batista (1987):78/79 é típica da visão difundida por Castro, que centra-se no êxito da mudança estrutural no que diz respeito ao ajuste externo: "apesar dos ocasionais erros em questões de política econômica e em decisões de projetos de investimento, a estratégia do II PND exerceu um papel positivo para o ajustamento externo ... A determinação em avançar o processo de industrialização através da implementação de um programa de substituição de importações no setor energético e de expansão da capacidade de produção de bens exportáveis nos setores de bens de capital e bens intermediários, incluindo a implantação de indústrias de tecnologia

---

<sup>18</sup> Ver Souza (1991):157-163.

ponta nas áreas da eletrônica, engenharia mecânica, metalurgia, construção naval, equipamento ferroviário, aeronáutica, petroquímica e farmacêutica deve ser contabilizada como um aspecto altamente positivo do II PND<sup>19</sup>.

Mas a escolha dos projetos do II PND unicamente pelo critério de "economia de divisas" e auto-suficiência em relação ao exterior seria bastante contestado. Na ótica de Langoni (1976):206, o exame prospectivo da competitividade e da eficiência dinâmica dos setores a serem instalados deveria ter prevalecido, em especial porque os investimentos se deslocavam de produtos finais para intermediários, os quais formam custos nas diversas cadeias do sistema produtivo. Mas estes aspectos ficaram relegados a um plano secundário (fato admitido até pelo ministro Simonsen)<sup>19</sup>.

A ausência de uma análise criteriosa dos investimentos certamente permitiu que se executassem projetos pouco rentáveis. Bacha & Malan (1986):224/225 criticariam a falta de seletividade na definição dos investimentos e na alocação de recursos, mesmo ressalvando que foi acertada a opção por evitar a recessão. Fishlow (1986b):539, que diz compartilhar com Castro a aversão ao neoliberalismo e a certeza da relevância da ação estatal no apoio à indústria, diverge quanto a este aspecto do ajuste estrutural. O autor destaca os custos macroeconômicos associados ao ganho de divisas (a vulnerabilidade gerada pela abertura financeira ao exterior) e também o fator rentabilidade: "os projetos específicos não eram examinados sob a ótica de suas relações benefício/custo nem, naturalmente, por critérios de mercado; parecia suficiente apelar para a economia de importações. Não havia cálculos de taxas de retorno sobre os maciços investimentos do programa, apenas contavam-se os dólares poupados" Fishlow (1986b):522.

Face às críticas quanto à falta de seletividade do programa estatal, Velloso (1985):310 argumentaria que, a análise de cada projeto poderia indicar desperdício de recursos apenas em poucos casos individuais, irrelevantes em relação ao todo. No intento de quantificar os erros cometidos, ele admitiu existirem ao menos três projetos "controvertidos": o Programa Nuclear, a Ferrovia do Aço e a Açominas. Todavia, assinalou que o primeiro respondia a questões de segurança nacional e desenvolvimento tecnológico, e o governo desacelerara o segundo e desativara o terceiro. Para ele, os programas controvertidos teriam expressão mínima se comparados aos investimentos realizados pelo Governo Geisel (equivaleram a apenas 7,2% das inversões das estatais federais) e menor ainda como parcela do investimento fixo no período (alcançariam somente 1,5% do investimento do País).

Batista (1989):238 e (1987):78 sustenta igual caminho de justificação: "com muita frequência ... ouvimos a afirmativa de que uma parte substancial da dívida externa brasileira foi desperdiçada em projetos de investimentos equivocados - os chamados elefantes brancos. Recente estimativa [da SEST] avalia em US\$ 15 bilhões (preços de 1985) os recursos aplicados nestes projetos e sobre os quais não

<sup>19</sup> É o que se deduz da avaliação de Simonsen (1979), contida no item 1.4 desta dissertação.

existem perspectivas de retorno. Entre estes projetos incluem-se a Ferrovia do Aço, o Programa Nuclear, a Açominas, a Caraíba Metais, a Alcanorte etc. Assim, argumenta-se que cerca de um quarto da dívida pública externa (de US\$ 60 bilhões) teria sido desperdiçado em investimentos públicos sem retorno esperado. Não resta a menor dúvida de que o volume estimado de recursos desperdiçados em projetos duvidosos de investimento é bastante significativo. A crítica severa a esses projetos é essencial, especialmente pela forma autoritária e pela falta de representatividade dos grupos decisórios. Não se trata de questionar estes fatores fundamentais. Cabe, entretanto, colocar o problema em perspectiva. É preciso cotejar o volume estimado dos recursos desperdiçados com o total dos investimentos realizados. Podemos estimar que em dólares de 1985 a formação bruta de capital fixo no Brasil somou ... US\$ 428 bilhões entre 1974 e 1979. Entre 1970 e 1984 esta soma atingiu quase US\$ 850 bilhões. Desta forma, fica evidente que, apesar do desperdício ter sido significativo, ele representa uma parcela bastante pequena do esforço de investimento realizado na década passada e início da presente década".

Na verdade, é falho esse raciocínio utilizado na defesa da estratégia. As contas restringem-se a alguns projetos, mas o desperdício não pode ser associado apenas aos projetos mencionados, nem mesmo a todos os mal-sucedidos. Caberia calcular o diferencial entre custos orçados e incorridos também nos projetos que apresentaram retorno econômico. O próprio ministro Velloso admitia, em 1977, que o custo do programa superava o previsto inicialmente: o governo cumprira quase integralmente o orçamento de investimentos do II PND (e até superara no setor da habitação) mas, apesar da efetivação do gasto, em muitos casos as metas físicas não haviam sido alcançadas. Explicava o fato, então, pelos "erros" no orçamento prévio dos projetos e pela revisão de valores e forte aumento no custo de materiais em diversos programas<sup>20</sup>.

Mas estes argumentos concernem apenas ao custo dos projetos. Há que examinar a expectativa de retorno do capital investido pelo Estado e setor privado. Tal análise deve ter um ponto de vista global do bloco de investimentos em infra-estrutura, insumos básicos e bens de capital, dada sua execução simultânea, articulada, complementar e interdependente, com o funcionamento de cada projeto constituindo um pressuposto para a existência dos demais. Esse caráter de interdependência exigia uma coordenação precisa do seu cronograma de implementação. Batista (1989):67-77 nota que por isso o exame da rentabilidade projeto a projeto não capta suas taxas de retorno (é curioso que tente medir o desperdício incorrido no exame caso a caso): "A taxa de retorno em projetos de investimento individuais não pode ser medida isoladamente, dado que varia em função da seleção de outros projetos para execução. Então, a taxa de retorno deve ser calculada para a totalidade de um bloco ou grupo de projetos de investimento interconectados coerentemente segundo uma particular estratégia de crescimento e comércio exterior ... Um nível de investimento mais elevado pode permitir uma estratégia

<sup>20</sup> Ver Velloso (1977):128/129. Exemplos de projetos cujo custo superou o orçamento inicial seriam Itaipu e outros na área de

distinta de crescimento e comércio ou uma melhor combinação de projetos, devido a economias de escala e externalidades, as quais podem resultar numa taxa média de retorno mais alta<sup>21</sup>.

Pela própria análise estruturalista exposta acima pode-se inferir que o impacto dos atrasos no cronograma de execução do programa de investimentos não pode ser minimizado. O simples atraso de qualquer projeto incluso no II PND alterava a rentabilidade dos demais projetos, pois provocava sobredimensionamento e altas margens de capacidade ociosa ou falta de oferta interna de insumos para um funcionamento normal. A intensidade da relação capital-produto na indústria básica e nos setores de infra-estrutura definia uma rentabilidade reduzida para os projetos e este aspecto agravava a necessidade de sincronia. Cabe lembrar que no processo de formação de capital na indústria de base, as empresas estatais haveriam não somente que ampliar a capacidade de oferta em insumos básicos e energia como também garantir o impulso à demanda de máquinas e equipamentos produzidas pelo setor privado.

A desarticulação intersetorial causada por atrasos nos projetos foi bastante sentida após 1976 e com mais força no começo dos anos oitenta. Para a análise pós-estruturalista, não se poderia encarar os atrasos como simples postergação do resultado do ajustamento que afinal se completou. Sendo complementares os projetos que definem a mutação estrutural, conclui-se que os atrasos em alguns projetos representaram graves dessincronias e derrubaram a rentabilidade dos demais. De fato, o acúmulo de atrasos alterou o resultado líquido obtido com o conjunto de projetos. Daí a conclusão de que assincronias negariam a estratégia de mutação estrutural calcada em projetos que se complementam e se pressupõem<sup>22</sup>.

Batista (1989):238 admite que expectativas equivocadas quanto à capacidade de executar o amplo programa de investimentos prejudicaram o retorno financeiro dos recursos alocados: "as metas de crescimento excessivamente ambiciosas do II PND e sua visão prospectiva demasiadamente otimista da economia mundial após o primeiro choque do petróleo conduziram também a projetos de investimento superambiciosos. Como a realidade provou não ser tão favorável quanto a inicialmente antecipada pelo II PND, tanto o crescimento econômico quanto os planos de investimento tiveram que ser ajustados a níveis mais modestos. Mesmo assim, este processo de ajustamento esteve no limiar de provocar alguma má alocação de recursos. Isto devido ao fato de que alguns projetos de investimento, depois de iniciados, tiveram sua construção postergada, interrompida ou mesmo abandonada em razão do impacto da restrição de divisas sobre o nível global de investimentos. Outros projetos ... tiveram que ser completados com as capacidades originalmente projetadas, embora estas tivessem sido estabelecidas na

---

transportes.

<sup>21</sup> Ver Schwartzman (1990):50. Essa é também a percepção de Langoni quando se refere à produtividade social do investimento.

<sup>22</sup> Ver item 4.4 desta dissertação.

presunção de um aumento de demanda muito mais rápido do que se provou viável<sup>23</sup>.

A análise pós-estruturalista da dinâmica das articulações do crescimento industrial levaria a questionar, por exemplo, a magnitude da expansão da indústria de bens de capital instalada no País, que correspondeu ao atendimento de um nível bastante alto de investimento. Em 1974, no momento de concepção do plano, conjugava-se um nível elevado de investimento privado, detonado pelo auge do ciclo, com a perspectiva de intenso ritmo de investimento estatal, dado o conjunto de projetos a serem executados durante o governo. Mas, utilizando os termos de Castro (1985), a mutação estrutural pretendida era um esforço de capital tão intenso que só aconteceria em momentos únicos da história da Nação. Era previsível que na conclusão do programa se reduzisse a taxa de investimento, pois ainda teria que cumprir-se sua amortização e seria difícil lançar novos projetos. Nesse momento, a capacidade produtiva em bens de capital se veria superdimensionada.

Para Lessa (1978), o descompasso entre a capacidade de oferta e a demanda do setor de bens de capital seria a expressão mais nítida da execução equivocada do bloco de investimentos e, assim, da incapacidade da estratégia em definir um novo padrão de crescimento. Tal inconsistência teria se explicitado com a contenção de recursos para tocar os projetos públicos que gerariam encomendas ao setor. Decidida em 1976, tal contenção definiu cortes e atrasos em projetos e reorientou as compras para fornecedores externos, de modo a mantê-los com recursos externos. Apenas para dar um exemplo da desarticulação dos projetos entre si e em relação aos objetivos propostos, o corte no investimento em ferrovias não apenas reduziu a demanda de bens de capital como ainda barrou a mudança da matriz de consumo energético nos transportes<sup>24</sup>.

Lessa (1978) supôs que a decisão de revisar o programa de investimentos em 1976 teria marcado seu abandono. Mas a continuidade dos projetos remanescentes pode sustentar a demanda de bens de capital por mais algum tempo. Tavares (1978a):121, por sua vez, antecipava acuradamente os mecanismos da crise futura: "a 'megalomania' dos grandes projetos estatais, apesar de frustrar a médio prazo as expectativas dos produtores nacionais de equipamentos, ... representou um fôlego adicional à acumulação privada no setor de bens de produção no período 1974/1976 que se manteve estimulado muito além do auge de investimento privado. Seus efeitos depressivos sobre o setor de bens de capital só agora começam a ser percebidos, devendo alcançar o auge por volta de 1980, quando estiverem

<sup>23</sup> No caso de diversos investimentos estatais, os atrasos e a queda na receita esperada foram acompanhados por maiores custos financeiros. Batista (1989):169 expõe que no setor de energia elétrica a capacidade de geração de energia, projetada no governo Geisel, se tornou excessiva para atender à demanda deprimida do início dos anos oitenta. Tadini (1986):68 informa também que o investimento previsto para o III Estágio Siderúrgico era de US\$ 3,2 bilhões, mas em função de reprogramações que elevaram o seu custo financeiro o valor efetivo foi de US\$ 8 bilhões. Ver Serra (1981):112.

<sup>24</sup> Com os cortes nos projetos de transporte ferroviário, a produção da indústria de equipamentos ferroviários reduziu-se já em 1977. Até hoje o setor apresenta sobredimensionamento na capacidade de produção. A produção de aviões, tratores, ônibus e caminhões produtos consumidores de petróleo, teve queda significativa apenas em 1981/1982.

terminando os projetos em execução e os programados se revelarem insuficientes".

Na primeira metade da década de oitenta, com o término dos efeitos indutores dos projetos do II PND e o colapso do processo de endividamento externo, observa-se um período de forte recessão. Nesse período, o setor de bens intermediários retraiu-se em 1981, mas a partir daí apresentou uma tendência de aumento de sua produção. Enquanto isso, a demanda da indústria de bens de capital reduziu-se brutalmente e levou a um excesso de capacidade produtiva. Batista (1990):220-222 destaca que o nível de produção teria sustentado-se ainda em encomendas de projetos estatais em fase de conclusão, mas ficou abaixo do necessário para minimizar custos. Exportar seria estratégia de sobrevivência. Mas o setor esbarraria nos seus próprios limites: a diminuta autonomia tecnológica e os contratos de licença tecnológica (que proibem vender no país do licenciador, via de regra um país avançado) em geral conduziriam a atender países menos desenvolvidos, de menor potencial de investimento<sup>25</sup>.

Com a crise da dívida e a escassez de divisas externas, as estatais foram fortemente orientadas para compra de equipamentos nacionais e essa demanda tornou-se cativa. Formou-se assim um oligopólio de empresas de bens de capital. Os preços relativos de máquinas e equipamentos aumentaram na tentativa de compensar a queda de lucros decorrente da pequena produção. Configurou-se um subsídio oculto adicional arcado pelo Estado, uma dimensão distorcida do ajustamento da economia. Cabe notar que o descompasso da estrutura produtiva instalada evoluiu até a década de noventa, quando ainda se produziram processos de reestruturação, enxugamento e desinvestimento no setor de bens de capital.

### *6.5 Uma Reavaliação do Significado das Mudanças Estruturais*

O exame retrospectivo e mais detalhado do programa de mudança estrutural, de sua execução e de seus resultados, permite agora reconsiderar as conclusões dos autores das abordagens tratadas, radicalmente diversas quanto à validade da estratégia industrializante baseada na ação pública.

A percepção neoliberal de Langoni e Rabello de Castro é crítica quanto ao programa estatal de investimentos. Este teria representado a usurpação do setor privado, na medida em que o Estado financiou-se com recursos que poderiam ter sido usados no investimento privado. Nessa ótica, a exacerbação da onipresente regulação estatal alterou preços e rentabilidades relativas e resultou num

<sup>25</sup> Ver Tavares & Lessa (1984):9 e Tavares & Coutinho (1986): 12.



crescimento introvertido, provocando distorções alocativas e ineficiência. Em vista disso, ganharia ímpeto a campanha de defesa da iniciativa privada contra a força asfixiante da ação estatal<sup>26</sup>.

Na percepção desenvolvimentista de Castro, o programa de investimentos alcançou o ajuste externo, apesar dos percalços na sua execução, e a própria superação do subdesenvolvimento. Os percalços criticáveis seriam o desperdício de recursos, as negociações conflituosas entre sócios e os conseqüentes atrasos na execução, e os métodos autoritários pouco transparentes praticados. Para Castro (1985):80/81, tais problemas teriam sido indevidamente interpretados pelo pensamento liberal como sinais de fracasso da política industrializante. Mais ainda, teriam sustentado o recrudescimento da idéia ortodoxa de que a indústria latino-americana era deficiente e não poderia vingar sem o auxílio de favores e privilégios governamentais que levariam ao uso ineficiente de recursos. E tal argumentação serviria para embasar as propostas de liberalizar essas economias e assim encaminhá-las para a redescoberta das vantagens comparativas. Para ele, o prosseguimento da estratégia demonstraria a falsidade dessas conclusões. Mais do que qualquer argumento, a simples observação do parque industrial montado no País naquele período e dos sinais evidentes de sua competitividade internacional seriam a negação viva das teses calcadas no receituário neoliberal<sup>27</sup>.

A intervenção do Estado também teria sido crucial para a consecução do objetivo maior de realizar o ajuste. Batista (1989):75 sublinharia que os argumentos liberais contrários à "danosa" ação pública e ao investimento estatal nasceriam de um "preconceito crescente e quase histórico". Para ele, o investimento público em áreas nas quais o setor privado não tinha condições de investir (pela necessidade de capital ou pequeno retorno do investimento) estimulou o investimento privado. Gerou insumos e infra-estrutura que o viabilizaram, sendo por vezes "pré-condição essencial". O gasto público deprimiria o investimento privado somente se fosse ampliado a ponto de gerar expectativas de aumento de impostos para sua cobertura, o que não ocorreu.

De acordo com Fishlow (1986b):522/523, a queda no investimento privado levou o Estado a tomar para si a tarefa de realizar projetos em princípio destinados ao setor privado, e não o contrário. Para ele, o engajamento estatal na estratégia industrializante foi maior do que o previsto, sobretudo a ação direta na expansão dos setores prioritários. O Estado forneceu estímulos e recursos, via BNDE, para os investimentos privados. Mas o volume de capital envolvido e a relutância em lançar subsídios creditícios quando a participação privada era limitada, fizeram-no encampar muitos projetos<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Ver itens 2.1, 2.4 e 2.5 desta dissertação.

<sup>27</sup> Ver itens 3.1, 3.4 e 3.5 desta dissertação.

<sup>28</sup> Afora a defesa da ação estatal, são feitas também ressalvas quanto ao "processo de estatização". À época, Velloso (1977):77-85 argumentou que as estatais participavam relativamente pouco no faturamento e na produção das empresas instaladas no país. De acordo com seus dados, a participação só seria grande em termos de patrimônio líquido (proxy do capital investido), dada sua

A perspectiva desenvolvimentista quanto à ação estatal, pois, é totalmente diversa da liberal. A ação do Estado no II PND teria revelado-se benéfica à iniciativa privada: o investimento estatal e o conjunto de vantagens e subsídios às empresas sustentaram e elevaram sua rentabilidade, o que as compensou pela pressão contencionista da política antiinflacionária. Ao contrário, a concessão de estímulos teria minado a capacidade financeira público. Diante disso, o protesto contra a estatização seria visto como uma falta de reconhecimento quanto ao papel do Estado.

A análise pós-estruturalista de Lessa (1978) supôs o absoluto fracasso e sepultamento da estratégia do II PND em fins de 1976. Com a revisão e as dificuldades dinâmicas na articulação do investimento estatal com o setor de bens de capital, o plano de investimentos teria "abortado" e suas metas virado "letra morta". O cancelamento e a postergação de diversos projetos deixavam clara a impossibilidade de sustentação política e econômica da estratégia de mudar o padrão industrial. O voluntarismo era incapaz para contrarrestar o movimento endógeno de reversão cíclica do investimento privado. Para ele, a política econômica naufragava diante da crise e encerrava-se a ambígua simbiose entre o desenvolvimentismo de Velloso e a ortodoxia de Simonsen. Dali em diante, acirrar-se-ia o atrito político entre governo e empresariado. A estratégia só teria alcançado o objetivo de mudar o padrão industrial se estivesse profundamente articulada - na integração intersetorial, nos mecanismos de financiamento e no apoio político.

Em Velloso (1985):301-303, o ex-ministro afirmaria que em nenhum momento os objetivos de desenvolvimento do II PND foram abandonados. O investimento nos programas prioritários de insumos básicos e energia foi mantido e continuou a orientar o ajuste estrutural. Mas era preciso diminuir o hiato de recursos do setor público, e por isso foram cortados projetos menos prioritários. Assim, prevaleceu uma só orientação de política econômica, definida em consenso pelos ministros da Fazenda e Planejamento, com o sentido de coerência geral dado pelo Presidente, que dissiparia diferenças de opinião remanescentes.

A continuidade dos projetos estatais, mesmo após a revisão, levou Castro (1985):46 a rebater a conclusão de que o II PND teria sido desativado em 1976. A estratégia persistiu e resultou no recondicionamento estrutural bem como na continuidade do crescimento: "discordo de que o II PND tenha, na prática, morrido em 1976, sobrevivendo apenas na retórica oficial. A estratégia de 74 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 da década dos 70. Além disto, por haver deslanchado

---

atuação em setores de alta relação capital/produto. Lessa (1978):118 notaria que a criação de estatais envolveu no início a simples conversão de órgãos federais em empresas para agilizar-lhes o acesso a empréstimos externos; mais adiante, expressou um processo de "socialização das perdas" pela absorção de empresas em dificuldades financeiras. Ver SEPLAN (1976) apud Lessa (1978):151/152 e Velloso (1977):73/74.

transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979".

Fishlow (1986b):540 também considera exagerada a conclusão de abandono da estratégia do II PND e a supõe decorrente do fato de estar muito presa às metas inclusas no texto do plano. Schwartzman (1990):85 pondera que o equívoco na interpretação da revisão da estratégia é um risco presente em qualquer análise de caráter prematuro, que *a posteriori* pode ser contraditada pelos fatos.

Face à evolução dos acontecimentos, Tavares & Lessa (1984):7/8 e Tavares & Coutinho (1986):11 reavaliariam o significado da revisão da estratégia e a importância da diversificação estrutural e continuidade do investimento em insumos básicos. Esses aspectos teriam que ser contrapostos aos cortes em vários projetos e à redução do crescimento, matizando a idéia de naufrágio do II PND. O programa de investimentos teria sido um esforço de ajuste estrutural inédito que sustentou o ritmo de produção da indústria de transformação, sobretudo o crescimento bastante alto do setor de bens intermediários que compensou a desaceleração do setor de bens de consumo não duráveis.

Tavares & Lessa (1984):2/6 e Tavares & Coutinho (1986):3/8/9 reexaminam o período: "Trata-se de um salto de capacidade instalada na indústria pesada orientado, no primeiro subperíodo, à indústria nacional mecânica de bens de capital (1974-1976), e no segundo subperíodo para as indústrias de insumos estratégicos, energia, química e metais não ferrosos (1976-1980) ... os dois períodos de industrialização da década de 70 correspondem a padrões de crescimento distintos. O primeiro [1970-1973] se caracteriza por altas taxas de crescimento na produção, na demanda interna e no investimento industrial concentrado nas indústrias orientadas para o consumo. O segundo [1974-1980] se caracteriza por uma desaceleração do crescimento do consumo e da produção corrente manufatureira, que se reduz à metade do período do auge, mas também pela manutenção de elevados níveis de investimento industrial, superiores a US\$ 3 bilhões por ano, tanto nos setores de insumos básicos quanto no complexo metal-mecânico. Este valor dos investimentos nos setores estratégicos, que representam o triplo dos verificados no ano de 1973 (ano de auge da produção corrente), demonstram um esforço de acumulação de capital e uma diversificação da estrutura industrial na direção da indústria básica sem precedentes na história da industrialização brasileira".

Mas o objetivo estratégico de reorganização industrial teria fracassado. A correção de rota em 1976 efetivamente não marcou o abandono da estratégia, mas cortou a tentativa de reforçar o capital nacional e a indústria nacional de bens de capital. Carneiro (1991):22/23 traduz essa percepção: "o crescimento no período foi liderado pelos bens intermediários e, apesar da grande desaceleração, pelos bens de consumo duráveis. Tomando-se os subperíodos principais, no primeiro (1974/76) a liderança é exercida pelos bens de consumo duráveis e bens de capital e no segundo (1977/80), pelos bens de

consumo duráveis e bens intermediários. Duas conclusões importantes advêm desses dados: a rápida desaceleração da produção de bens de capital indica que os investimentos no setor estavam em clara desarticulação entre si e com os demais segmentos industriais, tendo as ampliações de capacidade resultado num maior grau de ociosidade. Por sua vez, a liderança dos bens de consumo duráveis (apesar da menor taxa de crescimento), associada à constatação anterior, indica que de fato o II PND não logrou constituir um novo padrão de crescimento para a economia brasileira, a não ser que consideremos como tal a internalização da oferta de alguns ramos produtores de bens intermediários".

A crítica cepalina de Castro (1985):80/82 não se resume a negar o abandono da estratégia após 1976. Na sua concepção, os "cepalinos arrependidos, dependentistas, adeptos de tecnologias alternativas", por centrarem sua análise nos problemas estruturais e tecnológicos do parque industrial construído no País e por negarem que este seria comparável ao dos países avançados, negariam a validade do avanço na industrialização, tal como a ortodoxia. Ele adicionaria: "tampouco caberia aqui discutir como a indústria recém-montada neste país enfrentará a onda tecnológica centrada na micro-eletrônica. Esta é uma questão que ameaça - e estimula - quaisquer das estruturas industriais fundadas na eletro-mecânica. O que sim convém frisar, é que o parque manufatureiro aqui existente não mais cabe - sequer como caso-limite - dentro do perímetro do subdesenvolvimento".

Contudo, o exame retrospectivo permite reexaminar o significado do II PND no contexto mais amplo do desenvolvimento capitalista contemporâneo. A evolução dos fatos negou a hipótese de Castro (1985) de que a condição de desenvolvimento alcançada pelo País minimizava as implicações tecnológicas. De fato, a crise internacional nos anos setenta, o choque do petróleo e o menor ritmo de crescimento mundial, envolveram intensas transformações nos planos tecnológico e financeiro das economias avançadas e o próprio esgotamento do padrão de crescimento do pós-guerra. Essas transformações eram extremamente relevantes na medida em que alteravam a dinâmica de diversos ramos industriais.

A estratégia de reorganização industrial do II PND buscou caminhar na direção das estruturas das economias centrais, na perspectiva estática de que o padrão industrial e tecnológico permaneceria o mesmo. Mas a reestruturação produtiva e tecnológica em processo naquelas economias configurou uma dimensão não percebida: diversos setores industriais para os quais o Brasil caminhou entravam numa rota, senão de obsolescência, pelo menos de menor dinamismo e perda de rentabilidade relativa. O retorno do capital investido nesses setores, ainda por ser amortizado, seria menor e mais demorado. Realizar o plano naquela oportunidade, portanto, era uma tarefa bastante difícil, quase num esforço na contramão da história, não em virtude da noção liberal de incapacidade para a produção eficiente na indústria, mas sim pelo impacto agravante das mudanças no capitalismo mundial sobre o retorno dos investimentos.

Coutinho (1980) reconheceu a profundidade das mudanças na economia mundial no período, traduzidas em sobreacumulação generalizada de capital e esgotamento do padrão tecnológico dominante. Haveria que digerir investimentos passados para reacomodar a acumulação capitalista. Mas para superar a crise seria preciso ir além e articular investimentos que incorporassem inovações da fronteira tecnológica, dada a perda de dinamismo daquele padrão tecnológico. Apesar da percepção, ele não chegou a analisar como a mudança poderia afetar países como o Brasil, que realizava pesados investimentos com vistas a absorver tal padrão industrial<sup>29</sup>.

A conclusão equivocada de Castro (1985) foi revista mais tarde por Batista (1989):21-nota 9/38/39, que incorporou o argumento de Wells (1988): a incapacidade do país em manter-se atualizado tecnologicamente mostrava a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento face a avanços tecnológicos, que funcionariam como sequências adversas de choques externos. Nesta ótica, seria pretencioso supor instalar uma estrutura produtiva similar a de países avançados, como pretenderia o estruturalismo cepalino. A ausência de progresso técnico autônomo nos países em desenvolvimento continuou a diferenciá-los das economias avançadas e o estrangulamento externo permaneceu como um problema potencial específico ao seu árduo processo de industrialização. O vínculo do desenvolvimento não à estrutura produtiva mas à geração de tecnologia, comprometia a conclusão de que a mudança estrutural permitira alcançar o desenvolvimento industrial.

A conclusão a que se chega é a de que a estrutura industrial, apesar de mais integrada e diversificada, seria ainda incompleta e subalterna a dos países avançados. Diz Batista (1989):233: "No começo dos anos oitenta, o Brasil já estava 'graduado' como importante nação 'industrial', dado o tamanho relativo de sua capacidade industrial. Contudo, a maior parte da produção industrial do país consistia de bens intensivos em matérias-primas e energia, que podem ser caracterizados genericamente como produtos manufaturados de baixa tecnologia. As economias avançadas, por outro lado, começaram um processo de sucateamento destas indústrias intensivas em matérias-primas e energia, e algumas iniciaram um processo de 'pós-graduação' em manufaturas e serviços de alta tecnologia. Dado que diversos países em desenvolvimento construíram uma relevante capacidade de exportação de bens intermediários de baixa tecnologia, e dado que a economia mundial entrou em profunda recessão no início da década de oitenta, os preços internacionais destes bens deterioraram-se de uma maneira similar à das *commodities* primárias ... O Brasil, em particular, basicamente um exportador de produtos primários e manufaturados de baixa tecnologia, sofreu uma dramática deterioração em seus termos de troca".

Apesar do saldo comercial estrutural, o País ficou à margem do intenso processo de

<sup>29</sup> Castro (1980), no mesmo debate, relativizava a crise citando as taxas de crescimento dos países avançados e considerava insuficiente a análise baseada na noção de sobreacumulação de capital, que chamou de economicista, realçando a desagregação do

modernização das economias centrais, devido ao próprio endividamento externo que permitiu a mudança estrutural. A transferência de recursos ao exterior resultante da crise da dívida na primeira metade dos anos oitenta comprometeu, naquele momento crucial, a taxa de investimento e os processos de inovação e renovação tecnológica da indústria brasileira. A economia atravessou aqueles anos amortizando os investimentos dos anos setenta. Para Tavares & Lessa (1984):26-34, a competitividade dinâmica da estrutura de oferta do País ficou abalada, o que tornou mais difícil prosseguir no processo de desenvolvimento no longo prazo e articular a produção nacional à nova ordem internacional: "o sistema industrial brasileiro em geral soube ajustar-se e resistir, da melhor forma possível, em face dos efeitos deletérios da recessão, permanecendo ainda capaz de reerguer-se ... O reconhecimento da resistência e da capacidade empresarial de adaptação da indústria brasileira não deve, entretanto, ofuscar o fato de que a estagnação das inversões para criação de capacidade produtiva nova arrefeceu de forma significativa a velocidade do processo de inovação, ampliando as defasagens tecnológicas com relação aos sistemas industriais dos países avançados e até mesmo com relação a outras economias de industrialização recente, como seria talvez o caso da Coreia do Sul. É perfeitamente plausível supor que, em muitos setores, a paralisia ou o enfraquecimento do processo de inovação técnica já tenha atrasado o nosso perfil tecnológico e de competitividade internacional num grau dificilmente recuperável sem a intervenção incisiva de políticas de fomento"<sup>30</sup>.

Mas ainda assim, cabe concordar com a conclusão de Batista (1989):38: embora alguns possam considerar que no saldo final o avanço da industrialização brasileira não valeu a pena, é importante observar que foi bem pior o desempenho dos países endividados menos desenvolvidos que não avançaram no processo, os quais enfrentaram dificuldades muito maiores ao longo dos anos oitenta.

---

marco político forjado no pós-guerra como determinante fundamental da crise.

<sup>30</sup> Ver Carneiro (1991):6.

Tabela 9  
PRODUÇÃO INDUSTRIAL

(var %)

| ANOS | TOTAL | BENS DE CAPITAL | BENS INTERME-<br>DIÁRIOS | BENS DE CONSUMO |              |
|------|-------|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------|
|      |       |                 |                          | DURÁVEIS        | NÃO DURÁVEIS |
| 1970 | 11,9  | 13,5            | 11,1                     | 6,0             | 9,8          |
| 1971 | 11,9  | 12,7            | 9,7                      | 34,4            | 7,7          |
| 1972 | 14,2  | 20,9            | 15,0                     | 23,5            | 10,5         |
| 1973 | 17,0  | 35,6            | 14,9                     | 18,9            | 9,2          |
| 1974 | 8,5   | 15,7            | 8,1                      | 13,7            | 2,4          |
| 1975 | 4,9   | 5,1             | 5,6                      | 4,8             | 1,1          |
| 1976 | 11,7  | 10,0            | 12,9                     | 17,6            | 10,3         |
| 1977 | 3,1   | -5,3            | 7,0                      | 0,2             | 0,2          |
| 1978 | 6,4   | 0,1             | 6,9                      | 20,8            | 5,1          |
| 1979 | 6,8   | 7,8             | 9,2                      | 7,5             | 3,5          |
| 1980 | 9,2   | 8,6             | 9,2                      | 18,8            | 5,3          |
| 1981 | -8,9  | -19,4           | -11,3                    | -24,9           | 1,2          |
| 1982 | 0,0   | -14,9           | 2,5                      | 8,0             | 2,1          |
| 1983 | -5,9  | -19,3           | -3,0                     | -0,8            | -4,6         |
| 1984 | 6,6   | 14,7            | 10,3                     | -7,5            | 1,9          |
| 1985 | 8,3   | 12,8            | 7,2                      | 15,4            | 7,8          |

FONTE: IBGE.

**Tabela 10**  
**PRODUÇÃO INTERNA DE INSUMOS BÁSICOS E BENS CAPITAL**

| ANOS                    | METALÚRGICOS   |             |          |       |       |         | PETROQUÍMICOS |                |                   |                   | PAPEL E CELULOSE |                 | QUÍMICOS INORGÂNICOS |                       |           | BENS DE CAPITAL |
|-------------------------|----------------|-------------|----------|-------|-------|---------|---------------|----------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------------|----------------------|-----------------------|-----------|-----------------|
|                         | AÇOS LAMINADOS | FERRO LIGAS | ALUMÍNIO | COBRE | ZÍNCO | ESTANHO | BÁSICOS       | INTERMEDIÁRIOS | RESINAS PLÁSTICAS | FIBRAS SINTÉTICAS | PASTA E CELULOSE | PAPEL E PAPELÃO | SODA CÁUSTICA        | FERTILIZANTES NITROG. | FOSFATADO |                 |
| ÍNDICES DE QUANTIDADE   |                |             |          |       |       |         |               |                |                   |                   |                  |                 |                      |                       |           |                 |
| 1970                    | 100,0          | 100,0       | 100,0    | 100,0 | 100,0 | 100,0   | 100,0         | 100,0          | 100,0             | 100,0             | 100,0            | 100,0           | 100,0                | 100,0                 | 100,0     | 100,0           |
| 1971                    | 113,1          | 137,1       | 111,1    | 152,7 | 101,7 | 63,7    | 90,1          | 125,8          | 127,2             | 119,0             | 108,6            | 108,9           | 105,4                | 345,0                 | 143,8     | 112,6           |
| 1972                    | 126,9          | 151,8       | 150,0    | 125,5 | 108,5 | 70,0    | 111,5         | 163,3          | 161,2             | 173,3             | 135,2            | 118,4           | 134,0                | 439,9                 | 171,6     | 136,3           |
| 1973                    | 143,0          | 186,2       | 166,6    | 121,0 | 175,5 | 100,4   | 392,6         | 219,8          | 323,5             | 214,5             | 146,3            | 139,8           | 153,0                | 569,6                 | 196,9     | 184,9           |
| 1974                    | 146,3          | 238,0       | 168,4    | 110,8 | 214,0 | 99,4    | 562,3         | 259,8          | 340,6             | 261,5             | 165,0            | 163,1           | 145,5                | 719,5                 | 228,8     | 213,7           |
| 1975                    | 160,8          | 279,2       | 193,3    | 69,0  | 236,7 | 102,1   | 587,0         | 268,6          | 373,0             | 287,4             | 173,8            | 148,6           | 163,8                | 804,3                 | 303,9     | 224,6           |
| 1976                    | 176,4          | 334,7       | 224,0    | 81,4  | 316,5 | 100,5   | 737,3         | 300,6          | 464,3             | 354,9             | 183,1            | 180,1           | 176,1                | 999,0                 | 517,3     | 247,1           |
| 1977                    | 203,9          | 400,0       | 270,9    | 95,2  | 334,5 | 120,3   | 845,6         | 382,3          | 495,0             | 366,2             | 219,4            | 196,7           | 238,6                | 1153,8                | 645,5     | 234,0           |
| 1978                    | 234,7          | 440,8       | 290,6    | 93,2  | 410,1 | 145,7   | 904,8         | 563,2          | 558,8             | 412,0             | 265,1            | 223,1           | 392,3                | 1323,5                | 670,1     | 234,3           |
| 1979                    | 267,8          | 522,8       | 388,6    | 110,0 | 473,3 | 158,7   | 1344,6        | 741,2          | 842,1             | 489,9             | 406,3            | 262,1           | 438,6                | 1413,5                | 739,1     | 252,6           |
| 1980                    | 293,5          | 589,2       | 415,4    | 130,6 | 576,5 | 137,7   | 1515,3        | 947,9          | 1011,4            | 528,6             | 471,3            | 295,7           | 469,7                | 1912,4                | 934,2     | 274,3           |
| 1981                    | 257,1          | 603,9       | 390,9    | 93,2  | 665,3 | 122,0   | 1618,4        | 866,4          | 917,4             | 446,1             | 447,8            | 272,9           | 515,8                | 1742,2                | 680,1     | 221,1           |
| 1982                    | 260,4          | 603,9       | 461,7    | 128,1 | 662,6 | 145,7   | 1702,5        | 1086,5         | 1032,9            | 577,3             | 464,3            | 292,8           | 516,3                | 1982,6                | 647,5     | 188,0           |
| 1983                    | 277,9          | 625,6       | 593,2    | 213,4 | 665,9 | 199,6   | 2467,0        | 995,2          | 1244,7            | 423,2             | 490,5            | 300,5           | 506,8                | 2590,5                | 621,3     | 151,7           |
| TAXA DE CRESCIMENTO (%) |                |             |          |       |       |         |               |                |                   |                   |                  |                 |                      |                       |           |                 |
| 1971                    | 13,1           | 37,1        | 11,1     | 52,7  | 1,7   | -36,3   | -9,9          | 25,8           | 27,2              | 19,0              | 8,6              | 8,9             | 5,4                  | 245,0                 | 43,8      | 12,6            |
| 1972                    | 12,2           | 10,7        | 35,0     | -17,8 | 6,7   | 9,8     | 23,8          | 29,8           | 26,7              | 45,6              | 24,5             | 8,7             | 27,1                 | 27,5                  | 19,3      | 21,1            |
| 1973                    | 12,7           | 22,7        | 11,1     | -3,6  | 61,8  | 43,6    | 252,0         | 34,6           | 100,7             | 23,8              | 8,2              | 18,1            | 14,2                 | 29,5                  | 14,8      | 35,6            |
| 1974                    | 2,3            | 27,8        | 1,1      | -8,4  | 21,9  | -1,0    | 43,2          | 18,2           | 5,3               | 21,9              | 12,8             | 16,7            | -4,9                 | 26,3                  | 16,2      | 15,6            |
| 1975                    | 9,9            | 17,3        | 14,8     | -37,7 | 10,6  | 2,7     | 4,4           | 3,4            | 9,5               | 9,9               | 5,3              | -8,9            | 12,6                 | 11,8                  | 32,8      | 5,1             |
| 1976                    | 9,7            | 19,9        | 15,9     | 17,9  | 33,7  | -1,5    | 25,6          | 11,9           | 24,5              | 23,5              | 5,4              | 21,2            | 7,5                  | 24,2                  | 70,2      | 10,1            |
| 1977                    | 15,6           | 19,5        | 20,9     | 17,0  | 5,7   | 19,7    | 14,7          | 27,2           | 6,6               | 3,2               | 19,8             | 9,2             | 35,5                 | 15,5                  | 24,8      | -5,3            |
| 1978                    | 15,1           | 10,2        | 7,3      | -2,1  | 22,6  | 21,1    | 7,0           | 47,3           | 12,9              | 12,5              | 20,8             | 13,4            | 64,4                 | 14,7                  | 3,8       | 0,1             |
| 1979                    | 14,1           | 18,6        | 33,7     | 18,0  | 15,4  | 8,9     | 48,6          | 31,6           | 50,7              | 18,9              | 53,3             | 17,5            | 11,8                 | 6,8                   | 10,3      | 7,8             |
| 1980                    | 9,6            | 12,7        | 6,9      | 18,7  | 21,8  | -13,2   | 12,7          | 27,9           | 20,1              | 7,9               | 16,0             | 12,8            | 7,1                  | 35,3                  | 26,4      | 8,6             |
| 1981                    | -12,4          | 2,5         | -5,9     | -28,6 | 15,4  | -11,4   | 6,8           | -8,6           | -9,3              | -15,6             | -5,0             | -7,7            | 9,8                  | -8,9                  | -27,2     | -19,4           |
| 1982                    | 1,3            | 0,0         | 18,1     | 37,4  | -0,4  | 19,4    | 5,2           | 25,4           | 12,6              | 29,4              | 3,7              | 7,3             | 0,1                  | 13,8                  | -4,8      | -15,0           |
| 1983                    | 6,7            | 3,6         | 28,5     | 66,6  | 0,5   | 37,0    | 44,9          | -8,4           | 20,5              | -26,7             | 5,6              | 2,6             | -1,8                 | 30,7                  | -4,0      | -19,3           |

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL/BNDES/CONJUNTURA ECONÔMICA. Dados elaborados por BATISTA (1989).

NOTAS: (a) Índices de quantidade baseados em toneladas produzidas para metalúrgicos, petroquímicos, papel e celulose e soda caústica, em toneladas de nutrientes para fertilizantes;  
(b) Petroquímicos básicos: etileno, propano, butano, benzeno, xileno, tolueno, hexano e eteno;  
(c) Resinas termoplásticas: polietileno, poliestireno, PVC e polipropileno.



## CONSUMO DE ENERGIA PRIMÁRIA

| ANOS                                         | PETRÓLEO  |          | ENERGIA<br>ELÉTRICA | ÁLCOOL | LENHA | OUTROS | TOTAL |        |
|----------------------------------------------|-----------|----------|---------------------|--------|-------|--------|-------|--------|
|                                              | IMPORTADO | NACIONAL |                     |        |       |        |       | TOTAL  |
| QUANTIDADE (1000 t Equivalentes de Petróleo) |           |          |                     |        |       |        |       |        |
| 1970                                         | -         | -        | 25231               | 11542  | 5351  | 22148  | 2438  | 66710  |
| 1971                                         | -         | -        | 26614               | 12444  | 5751  | 22624  | 2459  | 69892  |
| 1972                                         | -         | -        | 31951               | 14632  | 6448  | 22158  | 2493  | 77682  |
| 1973                                         | -         | -        | 38125               | 16788  | 7051  | 23899  | 2552  | 88415  |
| 1974                                         | 33819     | 10005    | 40316               | 19047  | 7043  | 25343  | 6444  | 98193  |
| 1975                                         | 35847     | 10064    | 44565               | 20963  | 6351  | 26793  | 4803  | 103475 |
| 1976                                         | 41132     | 9842     | 47421               | 24045  | 7232  | 27233  | 7451  | 113382 |
| 1977                                         | 40704     | 9675     | 48986               | 27109  | 9447  | 26733  | 6190  | 118465 |
| 1978                                         | 44957     | 9765     | 54330               | 29796  | 10125 | 26521  | 5231  | 126003 |
| 1979                                         | 50049     | 9994     | 56559               | 33808  | 11265 | 27265  | 9117  | 138014 |
| 1980                                         | 43485     | 11109    | 55451               | 37641  | 12378 | 28510  | 5268  | 139248 |
| 1981                                         | 42260     | 12931    | 53661               | 37922  | 13523 | 27915  | 7723  | 140744 |
| 1982                                         | 39857     | 15746    | 53495               | 40928  | 15205 | 28541  | 11357 | 149526 |
| 1983                                         | 36692     | 20255    | 53111               | 43928  | 18843 | 29342  | 13581 | 158805 |
| 1984                                         | 32689     | 27687    | 56841               | 48312  | 20323 | 31766  | 16518 | 173760 |
| 1985                                         | 27422     | 32478    | 57933               | 51729  | 22031 | 30956  | 13110 | 175759 |
| PARTICIPAÇÃO (%)                             |           |          |                     |        |       |        |       |        |
| 1970                                         | -         | -        | 37,8                | 17,3   | 8,0   | 33,2   | 3,7   | 100,0  |
| 1971                                         | -         | -        | 38,1                | 17,8   | 8,2   | 32,4   | 3,5   | 100,0  |
| 1972                                         | -         | -        | 41,1                | 18,8   | 8,3   | 28,5   | 3,2   | 100,0  |
| 1973                                         | -         | -        | 43,1                | 19,0   | 8,0   | 27,0   | 2,9   | 100,0  |
| 1974                                         | 34,4      | 10,2     | 41,1                | 19,4   | 7,2   | 25,8   | 6,6   | 100,0  |
| 1975                                         | 34,6      | 9,7      | 43,1                | 20,3   | 6,1   | 25,9   | 4,6   | 100,0  |
| 1976                                         | 36,3      | 8,7      | 41,8                | 21,2   | 6,4   | 24,0   | 6,6   | 100,0  |
| 1977                                         | 34,4      | 8,2      | 41,4                | 22,9   | 8,0   | 22,6   | 5,2   | 100,0  |
| 1978                                         | 35,7      | 7,7      | 43,1                | 23,6   | 8,0   | 21,0   | 4,2   | 100,0  |
| 1979                                         | 36,3      | 7,2      | 41,0                | 24,5   | 8,2   | 19,8   | 6,6   | 100,0  |
| 1980                                         | 31,2      | 8,0      | 39,8                | 27,0   | 8,9   | 20,5   | 3,8   | 100,0  |
| 1981                                         | 30,0      | 9,2      | 38,1                | 26,9   | 9,6   | 19,8   | 5,5   | 100,0  |
| 1982                                         | 26,7      | 10,5     | 35,8                | 27,4   | 10,2  | 19,1   | 7,6   | 100,0  |
| 1983                                         | 23,1      | 12,8     | 33,4                | 27,7   | 11,9  | 18,5   | 8,6   | 100,0  |
| 1984                                         | 18,8      | 15,9     | 32,7                | 27,8   | 11,7  | 18,3   | 9,5   | 100,0  |
| 1985                                         | 15,6      | 18,5     | 33,0                | 29,4   | 12,5  | 17,6   | 7,5   | 100,0  |

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL.

NOTAS: (a) Petróleo inclui gas natural. O consumo difere da soma da produção com importação devido a exportações, perdas e ajustes de estoque;  
(b) Outros inclui carvão vapor e carvão metalúrgico.

Tabela 12

## COMÉRCIO EXTERIOR

141

| IMPORTAÇÕES             |                       |          |                 |             |                   |                |                 |                 |                     |                 |       |       | EXPORTAÇÕES |                  |                 |                 |       |      |
|-------------------------|-----------------------|----------|-----------------|-------------|-------------------|----------------|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------|-------|-------------|------------------|-----------------|-----------------|-------|------|
| ANOS                    | COMBUSTÍVEIS MINERAIS |          | MATÉRIAS-PRIMAS |             |                   |                |                 |                 |                     | BENS DE CAPITAL |       | TOTAL | BÁSICOS     | INDUSTRIALIZADOS |                 |                 |       |      |
|                         | TOTAL                 | PETRÓLEO | TOTAL           | FERRO E AÇO | METAL NÃO FERROSO | PETRO-QUÍMICOS | FERTILI- ZANTES | PAPEL E PAPELÃO | TOTAL SOB ENCOMENDA | BENS DE CONSUMO | TOTAL |       |             | SEMI-MANUF.      | MANUFA- TURADOS | BENS DE CAPITAL |       |      |
| EM VALOR                | (US\$ milhões)        |          |                 |             |                   |                |                 |                 |                     |                 |       |       |             |                  |                 |                 |       |      |
| 1970                    | 281                   | 174      | -               | 160         | 145               | 142            | 51              | 56              | 41                  | 908             | 350   | -     | 2507        | 2049             | 665             | 249             | 416   | -    |
| 1971                    | 377                   | 251      | -               | 257         | 146               | 166            | 66              | 59              | 50                  | 1238            | 419   | -     | 3247        | 1988             | 822             | 241             | 581   | 121  |
| 1972                    | 469                   | 344      | -               | 255         | 173               | 213            | 72              | 130             | 61                  | 1734            | 603   | -     | 4232        | 2725             | 1222            | 310             | 912   | 168  |
| 1973                    | 769                   | 606      | 2632            | 493         | 288               | 341            | 99              | 139             | 82                  | 2143            | 570   | 716   | 6192        | 4097             | 1942            | 476             | 1465  | 243  |
| 1974                    | 2962                  | 2558     | 5689            | 1536        | 593               | 636            | 236             | 405             | 191                 | 3119            | 721   | 1039  | 12641       | 4801             | 2955            | 634             | 2322  | 540  |
| 1975                    | 3074                  | 2704     | 4359            | 1261        | 371               | 531            | 250             | 304             | 122                 | 3934            | 1074  | 852   | 12210       | 5027             | 3434            | 849             | 2585  | 722  |
| 1976                    | 3842                  | 3354     | 4062            | 580         | 418               | 715            | 242             | 204             | 136                 | 3556            | 1151  | 1087  | 12383       | 6129             | 3618            | 842             | 2776  | 768  |
| 1977                    | 4081                  | 3602     | 3908            | 579         | 504               | 640            | 253             | 301             | 138                 | 3074            | 1106  | 937   | 12023       | 6959             | 4884            | 1044            | 3840  | 1113 |
| 1978                    | 4485                  | 4064     | 4628            | 476         | 435               | 726            | 300             | 309             | 136                 | 3522            | 1514  | 1116  | 13683       | 5978             | 6504            | 1421            | 5083  | 1555 |
| 1979                    | 6773                  | 6264     | 5990            | 483         | 666               | 984            | 401             | 422             | 167                 | 3775            | 1321  | 1582  | 18084       | 6553             | 8532            | 1887            | 6645  | 2023 |
| 1980                    | 10200                 | 9372     | 7046            | 591         | 824               | 1115           | 589             | 620             | 164                 | 4381            | 1624  | 1316  | 22955       | 8488             | 11376           | 2349            | 9028  | 2734 |
| 1981                    | 11340                 | 10604    | 5799            | 735         | 497               | 804            | 315             | 353             | 157                 | 4023            | 1637  | 988   | 22091       | 8920             | 14000           | 2116            | 11884 | 3342 |
| 1982                    | 10500                 | 9566     | 4610            | 461         | 422               | 740            | 263             | 239             | 143                 | 3272            | 972   | 1007  | 19395       | 8238             | 11686           | 1433            | 10253 | 2555 |
| 1983                    | 8600                  | 7822     | 3318            | 160         | 175               | 667            | 160             | 136             | 122                 | 2505            | 712   | 1027  | 15429       | 8535             | 13058           | 1782            | 11276 | 2229 |
| 1984                    | 7340                  | 6736     | 3710            | 159         | 232               | 662            | 208             | 246             | 104                 | 2151            | 715   | 826   | 13916       | 8755             | 17955           | 2824            | 15132 | 2515 |
| 1985                    | 6176                  | 5418     | 3705            | 245         | 220               | 718            | 157             | 231             | 83                  | 2480            | 602   | 793   | 13153       | 8538             | 16821           | 2758            | 14063 | 2879 |
| EM PARTICIPAÇÃO (% PIB) |                       |          |                 |             |                   |                |                 |                 |                     |                 |       |       |             |                  |                 |                 |       |      |
| 1970                    | 0,61                  | 0,38     | -               | 0,35        | 0,32              | 0,31           | 0,11            | 0,12            | 0,09                | 1,98            | 0,76  | -     | 5,48        | 4,48             | 1,45            | 0,54            | 0,91  | 0,00 |
| 1971                    | 0,71                  | 0,47     | -               | 0,49        | 0,28              | 0,31           | 0,13            | 0,11            | 0,09                | 2,34            | 0,79  | -     | 6,14        | 3,76             | 1,55            | 0,46            | 1,10  | 0,23 |
| 1972                    | 0,76                  | 0,55     | -               | 0,41        | 0,28              | 0,34           | 0,12            | 0,21            | 0,10                | 2,79            | 0,97  | -     | 6,82        | 4,39             | 1,97            | 0,50            | 1,47  | 0,27 |
| 1973                    | 0,93                  | 0,73     | 3,17            | 0,59        | 0,35              | 0,41           | 0,12            | 0,17            | 0,10                | 2,58            | 0,69  | 0,86  | 7,46        | 4,93             | 2,34            | 0,57            | 1,76  | 0,29 |
| 1974                    | 2,72                  | 2,35     | 5,22            | 1,41        | 0,54              | 0,58           | 0,22            | 0,37            | 0,18                | 2,86            | 0,66  | 0,95  | 11,59       | 4,40             | 2,71            | 0,58            | 2,13  | 0,50 |
| 1975                    | 2,37                  | 2,09     | 3,37            | 0,97        | 0,29              | 0,41           | 0,19            | 0,24            | 0,09                | 3,04            | 0,83  | 0,66  | 9,43        | 3,88             | 2,65            | 0,66            | 2,00  | 0,56 |
| 1976                    | 2,44                  | 2,13     | 2,58            | 0,37        | 0,27              | 0,45           | 0,15            | 0,13            | 0,09                | 2,26            | 0,73  | 0,69  | 7,86        | 3,89             | 2,30            | 0,53            | 1,76  | 0,49 |
| 1977                    | 2,29                  | 2,02     | 2,19            | 0,32        | 0,28              | 0,36           | 0,14            | 0,17            | 0,08                | 1,72            | 0,62  | 0,53  | 6,74        | 3,90             | 2,74            | 0,59            | 2,15  | 0,62 |
| 1978                    | 2,17                  | 1,97     | 2,24            | 0,23        | 0,21              | 0,35           | 0,15            | 0,15            | 0,07                | 1,71            | 0,73  | 0,54  | 6,63        | 2,89             | 3,15            | 0,69            | 2,46  | 0,75 |
| 1979                    | 2,92                  | 2,70     | 2,58            | 0,21        | 0,29              | 0,42           | 0,17            | 0,18            | 0,07                | 1,63            | 0,57  | 0,68  | 7,79        | 2,82             | 3,67            | 0,81            | 2,86  | 0,87 |
| 1980                    | 4,10                  | 3,77     | 2,83            | 0,24        | 0,33              | 0,45           | 0,24            | 0,25            | 0,07                | 1,76            | 0,65  | 0,53  | 9,23        | 3,41             | 4,57            | 0,94            | 3,63  | 1,10 |
| 1981                    | 4,17                  | 3,90     | 2,13            | 0,27        | 0,18              | 0,30           | 0,12            | 0,13            | 0,06                | 1,48            | 0,60  | 0,36  | 8,12        | 3,28             | 5,15            | 0,78            | 4,37  | 1,23 |
| 1982                    | 3,88                  | 3,53     | 1,70            | 0,17        | 0,16              | 0,27           | 0,10            | 0,09            | 0,05                | 1,21            | 0,36  | 0,37  | 7,16        | 3,04             | 4,32            | 0,53            | 3,79  | 0,94 |
| 1983                    | 3,42                  | 3,11     | 1,32            | 0,06        | 0,07              | 0,27           | 0,06            | 0,05            | 0,05                | 1,00            | 0,28  | 0,41  | 6,14        | 3,39             | 5,19            | 0,71            | 4,48  | 0,89 |
| 1984                    | 2,67                  | 2,45     | 1,35            | 0,06        | 0,08              | 0,24           | 0,08            | 0,09            | 0,04                | 0,78            | 0,26  | 0,30  | 5,07        | 3,19             | 6,54            | 1,03            | 5,51  | 0,92 |
| 1985                    | 2,02                  | 1,77     | 1,21            | 0,08        | 0,07              | 0,23           | 0,05            | 0,08            | 0,03                | 0,81            | 0,20  | 0,26  | 4,30        | 2,79             | 5,50            | 0,90            | 4,60  | 0,94 |

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL/BANCO DO BRASIL/FUNCEX.

NOTAS: (a) Valores FOB;

(b) Total das exportações inclui operações especiais.

Tabela 13

## IMPACTO DA MUDANÇA ESTRUTURAL SOBRE AS CONTAS EXTERNAS

142

(em %)

| ANOS                       | METALÚRGICOS      |                |          |       |       |         | PETROQUÍMICOS |                     |                      |                      | PAPEL E CELULOSE    |                    | REFRA<br>TÁRIOS | BENS DE<br>CAPITAL |
|----------------------------|-------------------|----------------|----------|-------|-------|---------|---------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------|-----------------|--------------------|
|                            | AÇOS<br>LAMINADOS | FERRO<br>LIGAS | ALUMÍNIO | COBRE | ZÍNCO | SILÍCIO | BÁSICOS       | INTERME-<br>DIÁRIOS | RESINAS<br>PLÁSTICAS | FIBRAS<br>SINTÉTICAS | PASTA E<br>CELULOSE | PAPEL E<br>PAPELÃO |                 |                    |
| COEFICIENTES DE IMPORTAÇÃO |                   |                |          |       |       |         |               |                     |                      |                      |                     |                    |                 |                    |
| 1970                       | 14,1              | 6,2            | -        | -     | -     | -       | 31,0          | 40,0                | 47,0                 | 22,4                 | 4,1                 | 14,1               | -               | 15,9               |
| 1971                       | 16,0              | 18,9           | -        | -     | -     | -       | 42,0          | 37,0                | 52,0                 | 15,4                 | 8,7                 | 14,8               | -               | 18,8               |
| 1972                       | 17,7              | 8,8            | -        | -     | -     | -       | 49,0          | 43,0                | 47,0                 | 12,4                 | 17,5                | 16,5               | -               | 19,9               |
| 1973                       | 22,3              | 5,1            | -        | -     | -     | -       | 22,0          | 44,0                | 21,0                 | 24,9                 | 13,0                | 18,3               | -               | 16,6               |
| 1974                       | 39,1              | 7,5            | 50,4     | 72,2  | 64,2  | 94,2    | 14,0          | 41,0                | 35,0                 | 21,6                 | 16,6                | 20,4               | 25,3            | 19,3               |
| 1975                       | 24,2              | 2,9            | 40,1     | 80,1  | 56,3  | 81,2    | 7,0           | 41,0                | 18,0                 | 9,3                  | 8,9                 | 10,9               | 9,3             | 21,8               |
| 1976                       | 12,7              | 0,9            | 36,0     | 79,8  | 50,7  | 9,1     | 12,0          | 49,0                | 29,0                 | 6,1                  | 5,7                 | 11,5               | 7,5             | 15,9               |
| 1977                       | 8,7               | 6,1            | 36,9     | 80,8  | 51,3  | 0,6     | 10,0          | 35,0                | 22,0                 | 5,9                  | 4,6                 | 11,3               | 6,1             | 13,2               |
| 1978                       | 5,7               | 1,2            | 26,3     | 80,0  | 49,7  | 0,5     | 11,0          | 22,0                | 22,0                 | 10,2                 | 4,4                 | 9,8                | 4,8             | 14,7               |
| 1979                       | 3,4               | 0,3            | 23,0     | 80,6  | 43,3  | 0,2     | 7,0           | 18,0                | 14,0                 | 5,1                  | 3,4                 | 10,4               | 8,3             | 12,9               |
| 1980                       | 3,8               | 0,6            | 18,8     | 78,3  | 40,1  | 0,3     | 6,0           | 14,0                | 6,0                  | 6,0                  | 2,8                 | 7,5                | 7,8             | 13,2               |
| 1981                       | 6,0               | 2,0            | 12,0     | 79,2  | 21,7  | 0,0     | 0,4           | 6,0                 | 2,0                  | 5,0                  | 1,0                 | 7,8                | 14,9            | 14,3               |
| 1982                       | 2,4               | 0,4            | 4,4      | 80,2  | 6,5   | 1,8     | 0,5           | 6,0                 | 2,0                  | 2,1                  | 0,8                 | 7,6                | 10,1            | 13,3               |
| 1983                       | 1,0               | 0,2            | 2,3      | 40,4  | 3,3   | 0,0     | 0,3           | 2,0                 | 1,0                  | 1,1                  |                     | 6,5                | 5,1             | 11,7               |
| COEFICIENTES DE EXPORTAÇÃO |                   |                |          |       |       |         |               |                     |                      |                      |                     |                    |                 |                    |
| 1970                       | 13,9              | 17,7           | -        | -     | -     | -       | 0,0           | 0,2                 | 0,0                  | 0,0                  | 4,1                 | 0,2                | -               | 1,8                |
| 1971                       | 3,6               | 20,0           | -        | -     | -     | -       | 0,0           | 0,2                 | 0,0                  | 1,0                  | 3,0                 | 0,3                | -               | 1,8                |
| 1972                       | 7,8               | 31,2           | -        | -     | -     | -       | 0,0           | 0,3                 | 1,0                  | 0,0                  | 14,5                | 0,7                | -               | 2,1                |
| 1973                       | 3,9               | 26,0           | -        | -     | -     | -       | 0,0           | 0,2                 | 2,0                  | 0,4                  | 18,9                | 2,7                | -               | 1,8                |
| 1974                       | 2,2               | 20,1           | 1,6      | 2,5   | 0,0   | 46,1    | 0,0           | 1,9                 | 2,0                  | 1,3                  | 11,8                | 1,7                | 8,4             | 3,2                |
| 1975                       | 1,3               | 23,7           | 1,3      | 2,8   | 0,2   | 35,6    | 0,0           | 0,6                 | 2,0                  | 1,7                  | 12,8                | 0,8                | 7,4             | 3,8                |
| 1976                       | 1,9               | 28,3           | 1,1      | 1,4   | 0,1   | 50,1    | 0,0           | 0,1                 | 1,0                  | 0,6                  | 11,1                | 1,6                | 5,9             | 3,5                |
| 1977                       | 2,6               | 31,0           | 1,5      | 3,9   | 0,2   | 25,8    | 0,0           | 0,0                 | 1,0                  | 0,6                  | 6,2                 | 1,9                | 9,5             | 5,2                |
| 1978                       | 5,4               | 36,5           | 2,0      | 11,8  | 0,1   | 31,9    | 0,0           | 4,9                 | 2,0                  | 2,2                  | 14,8                | 4,0                | 10,1            | 6,6                |
| 1979                       | 7,7               | 34,1           | 3,4      | 13,0  | 0,2   | 26,7    | 0,4           | 3,6                 | 2,0                  | 5,0                  | 20,9                | 4,7                | 19,1            | 8,1                |
| 1980                       | 8,2               | 30,4           | 4,0      | 7,1   | 0,3   | 52,0    | 1,4           | 4,2                 | 4,0                  | 4,8                  | 27,6                | 5,7                | 12,9            | 9,6                |
| 1981                       | 13,9              | 45,6           | 8,2      | 27,2  | 10,6  | 71,2    | 8,3           | 14,6                | 17,0                 | 12,3                 | 31,1                | 10,6               | 17,6            | 11,8               |
| 1982                       | 19,2              | 40,7           | 6,4      | 17,5  | 2,3   | 66,0    | 2,8           | 7,3                 | 15,0                 | 6,7                  | 27,7                | 7,7                | 22,3            | 11,3               |
| 1983                       | 37,8              | 60,4           | 40,0     | 15,9  | 1,9   | 70,3    | 12,3          | 12,2                | 30,0                 | 9,6                  |                     | 12,9               | 17,1            | 13,0               |

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL/BNDES/CONJUNTURA ECONÔMICA. Dados elaborados por BATISTA (1989).

NOTAS: (a) Coeficiente de importação: importação/(produção para mercado interno + importação);

(b) Coeficiente de exportação: exportação/produção interna;

(c) Bens de capital: coeficientes baseados em valores a preços correntes;

(d) Insumos básicos: coeficientes baseados em volumes físicos;

(e) Refratários: cerâmicas não-metálicas resistentes a altas temperaturas;

(f) Petroquímicos básicos: etileno, propano, butano, benzeno, xileno e tolueno;

(g) Resinas termoplásticas: polietileno, poliestireno, PVC e polipropileno.

## CAPÍTULO VII

### FINANCIAMENTO DA ECONOMIA E ENDIVIDAMENTO EXTERNO E INTERNO

#### *7.1 Financiamento Externo e Desequilíbrios no Balanço de Pagamentos*

A continuidade do crescimento econômico no período 1974-1979 esteve bastante associada ao financiamento mediante expansão do endividamento externo e interno. Neste capítulo, examinaremos o seu impacto sobre as contas externas, as condições de financiamento do setor público, e a aceleração da inflação.

O processo de endividamento externo, na análise convencional, resultou de dispêndios excessivos face à geração de recursos (hiato de poupança). A pressão seria dupla: do gasto em insumos - pelo encarecimento das importações de petróleo pelo choque de preços - e do gasto em investimento - no programa de investimentos do II PND. A análise baseada na noção estruturalista de estrangulamento externo (que agrega o hiato de divisas ao hiato de poupança) vincula-o à distorcida estrutura produtiva que impedia substituir a importação de petróleo e insumos básicos. A análise pós-estruturalista adicionaria como causa o padrão de financiamento interno, que fez ampliar o endividamento mesmo sem observar-se hiato de divisas.

No período, a economia brasileira apresentou contínuo déficit em conta corrente, coberto por constantes resultados positivos na conta de capital. A dívida externa bruta quase quadruplicou: em valores de final de ano, passou de US\$ 12,6 bilhões em 1973 para US\$ 43,5 bilhões em 1978 e US\$ 49,9 bilhões em 1979. A dívida líquida, estando em US\$ 6,2 bilhões ao início do período, alcançou US\$ 31,6 bilhões em 1978 e US\$ 40,2 bilhões em 1979. Os indicadores relativos de vulnerabilidade pioraram visivelmente: a dívida líquida passou de 7,4% do PIB em 1973 para 17,3% em 1979, e o pagamento líquido de juros subiu, entre 1973 e 1979, de 8,3% para 27,5% do valor exportado (ver Tabelas 7 e 8).

A entrada de recursos externos incluiu o investimento direto e, sobretudo, os empréstimos em moeda. A crescente tomada de empréstimos foi viabilizada pela expansão da liquidez do mercado internacional (em especial no euromercado). Davidoff (1981):71-83 e (1984):93-165 e Baer (1986):69-84 mostram que aumentou a proporção de credores bancários *privados* e o número de países fornecedores de recursos. Os empréstimos diretos realizados pelas empresas foram a principal forma de captação externa (operações no âmbito da Lei 4.131), secundados pelos empréstimos de instituições financeiras para repasse interno (Resolução 63) e pelo financiamento de importações (*suppliers credits*) (ver Tabela

14).

O detalhado trabalho de Davidoff (1984) examina os tomadores individuais dos empréstimos pela Lei 4.131 e pelo financiamento de importações. Num breve resumo, essa análise indica a crescente participação do setor público na tomada de empréstimos externos. De 1975 a 1979, a captação pública foi crescente em ambos os casos e concentrou-se nos projetos do II PND. A participação pública na captação de empréstimos alcançaria 40% em 1973 e 77% em 1979, face a 25% em 1972.

Verifica-se ali que, em 1975-1976, a captação nos moldes da Lei 4.131 foi puxada pelos projetos nos setores de energia, comunicações e transportes (além da administração direta). Nos anos 1977-1979 direcionou-se sobretudo a dois setores produtores de insumos de uso generalizado: energia (desde 1977, ELETROBRÁS e CESP, e desde 1978, Itaipu e NUCLEBRÁS) e siderurgia (início do estágio III do programa de expansão de C.S.N., COSIPA e USIMINAS). A despeito da revisão do gasto público decidida pelo governo em 1976, tais setores mantiveram elevados volumes de inversão com uma estrutura de financiamento crescentemente baseada nos recursos de origem externa. Também destaca-se a captação de fundos para intermediação financeira (*funding* do BNDES e Caixa Econômica). O financiamento às importações concentrou-se nas áreas de energia (Furnas, NUCLEBRÁS, ELETROBRÁS e Itaipu), siderurgia (primeiro para o estágio II do programa de expansão e depois para Açominas e Tubarão) e transportes (RFFSA). O endividamento público bruto mais que quintuplicou e sua participação na dívida aumentou de 51,2% para 68,1% no período. A parte contratada a taxas flutuantes passou de 25,2% nos anos 1971-1973, para 51,8% em 1974-1978.

As operações de empréstimo ao setor privado perderam participação no período, na medida em que a captação do setor público cresceu num ritmo bem maior. Mais ainda, de 1978 para 1979 reduziram-se em valor absoluto. As operações realizadas se destinaram às empresas de porte de áreas com marcante presença do capital estrangeiro, sobretudo da indústria de transformação (material de transporte e elétrico, químico e metalúrgico) e de energia (Light), e ainda aos setores de mineração e aviação (financiamento à importação para Varig e Cruzeiro).

Muitas análises de teor liberal vinculam diretamente o endividamento ao programa de investimentos. Essa é a percepção de Ernane Galvéas, ministro da Fazenda que sucedeu Simonsen, numa exposição ao Senado realizada em 1983, à época da primeira renegociação da dívida: "Dentro dessa estratégia, deu-se ênfase à execução de programas de alta prioridade ... visando dotar o país de uma estrutura econômica mais adequada ao novo quadro mundial ... Estes programas passaram a contar com volumosos recursos, mesmo considerando os valores em termos de nações industrialmente avançadas. Para tanto, escolheu-se a alternativa de financiar grande parte desses programas mediante o uso de poupanças externas ... Foram projetos arrojados, iniciados em uma fase de rápido crescimento,

com condições favoráveis de liquidez do mercado financeiro internacional e baixas taxas de juros (6% a 7%). Eles responderam, em grande parte, pelo crescimento acelerado da dívida externa ... A longa recessão mundial, com as consequências já mencionadas (protecionismo, elevação das taxas de juros, e queda dos preços das *commodities*), transformou aqueles projetos, na conjuntura atual, num pesado encargo para a sociedade brasileira. Eles têm tido ponderável influência no déficit fiscal, na inflação e no desequilíbrio do balanço de pagamentos" Galvéas (1983):20-22.

A vinculação seria energeticamente refutada, na mesma semana, pelo ex-ministro Simonsen, que tentaria mostrar que o endividamento foi determinado pelo hiato de divisas surgido com o choque: "os melhores bodes expiatórios são os governos passados, que nem sempre têm como se defender e muito menos como atacar. Por essas e por outras virou moda, entre os pseudo-economistas, culpar os projetos do governo Ernesto Geisel pela atual congestão da dívida externa ... O engano ... é imaginar que quem endivida o País são as empresas que contraem os empréstimos em dólares, sobretudo as estatais, por serem as maiores tomadoras de tais créditos. Isso seria verdade se as empresas guardassem ou gastassem a moeda estrangeira. Sucede que, salvo no caso dos *supplier's-credits*, ... os dólares tomados no exterior vão para o Banco Central e as empresas dele recebem os cruzeiros correspondentes. Se o Banco Central mantém os dólares em reserva, a dívida externa se torna autoliquidável ... O problema surge quando a moeda estrangeira é gasta no pagamento de importações ou de outros compromissos cambiais. Em suma, quem endivida o país é o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos e não os projetos ... os projetos foram meros catalisadores de empréstimos externos ... A pergunta pertinente é a seguinte: se entre 1974 e 1978 o Brasil não tivesse projetos, a quantas andaríamos hoje em matéria de renda *per capita* e dívida externa ? Certamente estaríamos bem mais pobres, e não é certo que estivéssemos muito menos endividados, pois o colapso dos investimentos não faria jorrar petróleo, o principal fator de desequilíbrio das nossas contas externas nos últimos nove anos" Simonsen (1983):92/93.

O ex-ministro Velloso desenvolveria raciocínio similar em defesa do plano: "*o Brasil endividou-se em grande escala, após a crise do petróleo, para manter em operação normal a estrutura industrial e urbana que havia construído. E que dependia ... de grandes importações de petróleo e matérias-primas industriais ... Mesmo que o Brasil não houvesse executado os grandes programas de investimentos, mas se tivesse procurado - como procurou - manter em razoável funcionamento a estrutura industrial e urbana, ... o endividamento teria ocorrido*" Velloso (1985):228/229<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Interessante que Delfim Netto, outro sucessor de Simonsen e Velloso na condução da política econômica, parece aceitar que frear o consumo de petróleo não era conveniente, pelo que se infere desta passagem: "a cada dia, um número maior de brasileiros compreende que a alternativa ao endividamento era a paralisação de toda a economia brasileira. O 'não se ter endividado' significava a paralisação total da agricultura, da indústria, dos transportes, a recessão mais profunda, o desemprego apocalíptico" Delfim Netto (1984):26. E também isenta de culpa o programa de investimentos: "a dívida foi feita para pagar a conta do petróleo e os juros. Os projetos que estavam sendo executados eram apenas um bom argumento para conseguir o dinheiro" Delfim Netto (1985) apud Castro

Simonsen (1983):93 remetia à análise que fizera em 1979, onde recomendara atenção sobre o setor externo e advertira que a continuidade supunha novas respostas face a novos problemas<sup>2</sup>. Para ele a crise da dívida não teria sido consequência inevitável da política econômica por ele adotada mas sim dos fatos que se seguiram: "obviamente a estratégia do governo Geisel foi concebida para o período 1974-1978, quando não havia como prever o segundo choque do petróleo e, muito menos, a crise dos juros provocada pela descoordenação monetário-fiscal nos Estados Unidos. É certo que estes dois choques abalaram profundamente a economia brasileira, como aliás a de quase todo o mundo. É também certo que a mudança do cenário internacional exigia correções de rumo na política interna. Apenas na hora de pisar no freio, apertou-se o acelerador, e os projetos do período 1974-1978 nada têm a ver com isso".

Os executores da estratégia do governo Geisel insistiram sempre em dizer que a dívida externa fora controlada no período e era "administrável" em 1978, após a fase crítica imediatamente posterior ao primeiro choque do petróleo. Para Simonsen (1978c):65-71 e Velloso (1985):245-246, o nível de reservas, em 1978, era satisfatório, tanto em termos absolutos quanto em relação às importações; a conta de juros era crescente, mas ainda nem representava metade do déficit em conta corrente. E já existia a meta de conter e estabilizar o endividamento ainda na primeira metade dos anos oitenta.

Para Castro (1985):55, o vínculo dos projetos do II PND à dívida, além de falso, acabava expondo-os à execução pública. Nos mesmos moldes de Simonsen, Souza (1985):126/127 afirmaria: "O principal erro desta tese consiste na confusão feita entre as figuras do tomador de empréstimos externos e a do usuário das divisas. Uma empresa que contrai uma dívida em dólares tem que fazer um contrato de câmbio, através do qual ela recebe a contrapartida em cruzeiros do valor do empréstimo; usará então a moeda nacional para pagar salários, comprar insumos nacionais, adquirir ativos reais ou financeiros, e realizar importações ou outros pagamentos ao exterior. Somente neste último caso pode-se considerar, com propriedade, que esta empresa está usando recursos externos. Ou seja, para que se possa atribuir responsabilidade pelo crescimento da dívida externa, não cabe examinar os dados da dívida por natureza do tomador. É necessário, isso sim, identificar as rubricas do balanço de pagamentos em conta corrente para identificar as causas dos aumentos nos dispêndios de divisas ... A expansão do dispêndio ... esteve associada ao choque de preços e ao crescimento da demanda agregada interna. As empresas estatais foram, portanto, o *instrumento* utilizado para a captação dos recursos necessários para fechar o balanço de pagamentos".

Na perspectiva dos bancos privados estrangeiros, explica Langoni (1985):122, também era preferível financiar projetos de empresas estatais em vez de financiar diretamente o governo para

(1985):55. São comentários opostos aos do colega de ministério e à sua própria análise (ver nota 17 do capítulo 2).

<sup>2</sup> Ver item 1.4 desta dissertação.

cobrir o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Em tese, este tipo de operação pulverizava os empréstimos para diferentes entidades do setor público ampliando o número de tomadores, vinculava os créditos à geração de receitas em projetos concretos, e ainda podia receber o aval do Tesouro Nacional, o que diluía a percepção de risco dos ofertantes (atraídos por margens de rentabilidade elevadas face às suas operações domésticas).

Essas argumentações, no seu conjunto, sustentam que as empresas estatais foram meros instrumentos (catalisadores) para captar recursos externos, estando a dívida ligada ao déficit comercial exigido para um dado nível de funcionamento da economia. Neste contexto, os recursos externos foram aplicados em projetos estatais a princípio rentáveis.

Batista (1987):68 e (1989):40-50 e Schwartzman (1990):33-34/184-191, incorporam a análise de Castro e justificam a racionalidade da opção dos artífices da política econômica de utilizar os recursos que cobriam o desequilíbrio externos para sustentar o investimento estatal com vistas à mudança estrutural de médio prazo. O financiamento externo diferia no tempo os custos do ajuste estrutural e a expectativa do governo era de que a transformação garantiria geração de divisas externas suficiente para rolar a dívida contraída e superar o desequilíbrio, mesmo que o fluxo de obrigações se ampliasse no início.

Para Schwartzman (1990), os programas voltados para o ajuste externo envolviam um *cash-flow* razoavelmente complexo e arriscado, com pesadas saídas iniciais e entradas mais distantes no tempo, o que supunha um modelo de ciclo de endividamento: num primeiro estágio, a dívida crescería para cobrir o hiato de divisas (estrangulamento externo); num segundo estágio, a renda e a maior produtividade gerados pelos investimentos do II PND fariam cessar o estrangulamento externo mas a dívida aumentaria na proporção do pagamento dos juros externos; num terceiro e último estágio, a dívida se estabilizaria pois os recursos gerados permitiriam pagar os juros e até parte das amortizações. Este esquema envolvia certamente uma análise especulativa fundada em *apostas* a respeito da evolução futura de alguns parâmetros, sobretudo dos juros.

Batista (1989):120-131 assinala as condições básicas que validariam a alternativa do endividamento externo: (a) retorno do investimento maior do que o custo do financiamento (a taxa de juros externa); (b) nível de poupança crescendo em relação à renda no ritmo do aumento da relação capital-produto. No caso brasileiro, os projetos de reestruturação produtiva (mesmo os menos rentáveis) apresentavam prospecto de retorno superior ao custo dos empréstimos a países em desenvolvimento (ver Tabela 8). A taxa de juros real e os *spreads* cobrados mantiveram-se relativamente baixos ao longo do período, apesar da alta imediatamente após o choque do petróleo (1973/1974): "Comparada à taxa de crescimento dos preços das exportações brasileiras, a taxa de juros em diversos anos foi negativa ou



altamente negativa. Este foi, sem dúvida, um importante fator que sustentou a decisão de emprestar. De fato, pode ter sido um fator indutor de um excesso de empréstimos. E pode também ter conduzido a alguns projetos de investimento ineficientes ... Até o final da década de setenta, o custo dos empréstimos esteve muito abaixo das taxas correntes de retorno do investimento em 'moeda externa'. Considerando que não havia razão para supor uma menor taxa de retorno em 'moeda externa', decorria daí a racionalidade básica da opção pelos empréstimos externos".

Batista (1989) considera duas situações que poderiam condenar o financiamento externo: (a) se os recursos não tivessem sido alocados no programa de ajuste estrutural; (b) se substituíssem poupança interna em vez de complementá-la, direcionando-a ao consumo e não ao investimento. Nenhuma teria acontecido. Ao contrário, na medida em que cobriram a restrição de divisas, liberaram a economia desse impedimento e, assim, permitiram o aumento no nível de renda e poupança interna (mesmo com igual taxa de poupança). A entrada de recursos eventualmente poderia ter colaborado para adiar medidas de impulso à poupança interna (desenvolvimento do mercado de capitais ou maior esforço fiscal). Mas a ausência de tais medidas não decorreria do financiamento externo e sim da incompetência política e técnica do governo para implementá-las.

A rentabilidade dos investimentos ficou abaixo do custo do financiamento no começo dos anos oitenta, em razão da conjuntura mundial de altas taxas reais de juros e de piora nos termos de troca dos países em desenvolvimento, acontecimentos fora de seu alcance. Batista (1989):137/138 sustenta que essa adversidade era imprevisível em meados dos anos setenta, época das decisões de investimento do II PND. Portanto, não se poderia condenar a opção pelo financiamento externo, apesar das ambiciosas projeções de crescimento: "A relação desfavorável entre custo do empréstimo e taxas de retorno do investimento no Brasil no começo dos anos oitenta esteve basicamente associada aos níveis extraordinariamente altos das taxas de juros reais, muito mais do que a ineficiências dos projetos de investimento".

Porém, é preciso examinar com mais detalhe o sentido, a magnitude e a forma dessa instrumentalização das estatais. Desde logo, os capítulos anteriores apontam muitas falhas na resposta macroeconômica ao desajuste externo, em termos do patamar de funcionamento da economia e dos níveis de importação de petróleo que poderiam associar-se a cada patamar. Este é um primeiro aspecto a considerar: mesmo quando a alternativa fosse dispensável, as estatais foram induzidas pelo governo a recorrer ao financiamento externo para financiar a intensa expansão do nível de atividades. Diz Werneck (1986):554: "Dada a necessidade de se assegurar um fluxo substancial e contínuo de capitais de empréstimos para financiar os sistemáticos déficits em transações correntes ... houve uma opção, clara e explícita, de seguir uma política de captação que significava explorar intensivamente a credibilidade do setor público e dos seus projetos de investimento junto ao sistema bancário internacional. Financiando

o déficit em transações correntes, os empréstimos externos *financiavam a economia como um todo, permitindo a expansão do nível de atividade de todos os setores, pelo menos até 1980*".

O II PND envolvia grande mobilização de capital, para executar simultaneamente investimentos com alta relação capital-produto e longos prazos de maturação. Seus executores enfrentavam também o desafio de preservar uma taxa de crescimento do produto de 10% a.a.. Segundo Fishlow (1986b):510/517, para manter o crescimento com investimentos em projetos de elevada relação capital-produto, seria preciso ampliar a taxa de poupança em quatro pontos percentuais ou talvez mais, em prejuízo do consumo: eram necessárias novas funções do governo na alocação dos tributos e poupanças compulsórias, e da intermediação privada dos fundos voluntários. O financiamento externo permitiu realizar o programa sem conter o consumo, sobretudo de bens duráveis.

Em relação a este aspecto, é fundamental a crítica pós-estruturalista à ausência de um padrão de financiamento interno compatível com o programa estatal. A alternativa do financiamento externo logrou mobilizar enorme volume de recursos para o plano de desenvolvimento e contornar o desajuste no balanço de pagamentos. Neste contexto, se mostrou secundária a preocupação para com o arranjo financeiro adequado para dar suporte à estratégia. O padrão financeiro nacional pouco mudou e os investimentos se fizeram com base nas articulações herdadas do período anterior<sup>3</sup>.

Davidoff (1981):67-69 e (1984):21-23 aprofunda a análise de Lessa e Tavares e sustenta que o processo de endividamento apresentou duas fases no governo Geisel: os anos 1974-1976 e 1977-1978. Na primeira fase, seria válido associar a impulsão da dívida externa ao déficit em mercadorias e serviços produtivos, apesar do vínculo do desequilíbrio externo com a política expansiva fundada no triunfalismo do "Brasil-potência". Na fase 1977/1978, ao contrário, o aumento da dívida teria sido muito superior ao déficit comercial, com descompasso entre a tomada de empréstimos (US\$ 13,5 bilhões) e o "hiato de recursos" definido pelo saldo negativo em bens e serviços produtivos (US\$ 2,7 bilhões). Nesta fase, o endividamento pouco teria a ver com a conta de mercadoria e de serviços produtivos. As contrapartidas seriam o próprio pagamento e rolagem da dívida previamente contratada e o mero acúmulo de reservas internacionais. Prevaleceriam, então, outros determinantes para o endividamento, associados à dificuldade do sistema financeiro nacional em realizar operações de longo prazo, o que levava à captação externa, e ao tipo de captação externa, os empréstimos privados em moeda.

Tavares (1978a):125/126 já apontava o aspecto: "o crescimento do endividamento a partir de 1976 é inteiramente estéril, do ponto de vista real. Isto é, não corresponde, por qualquer conceito, à

---

<sup>3</sup> Ver itens 4.3, 4.4 e 4.5 desta dissertação.

famosa 'poupança externa' já que coincide com a desaceleração da taxa de investimento e com a diminuição da demanda de importações por bens de capital e insumos complementares à produção interna ... A determinação da crise de balanço de pagamentos é, pois, às avessas da interpretação que ainda hoje prevalece, do tipo 'limites externos ao crescimento', visualizada num modelo macroeconômico de 'duas brechas'. Assim, dificilmente se pode entender, salvo como retórica racionalizadora, o argumento ainda utilizado de que a nova entrada de capital financeiro serviria para cobrir o 'hiato de recursos'".

Souza (1985):123-126 procurou negar essas fases distintas do processo de endividamento: "passados três anos do choque do petróleo, a natureza dos problemas do balanço de pagamentos parecia haver mudado. A recuperação do índice de relações de troca em 1977 e a eliminação do déficit comercial neste ano seriam sintomas desta nova situação. Persistia entretanto um elevado déficit em transações correntes, o que sugeria, à primeira vista, que o caráter do endividamento externo passava a ser fundamentalmente financeiro ... O problema desta interpretação provém da utilização indevida de variáveis nominais. Ora, durante todo o período em questão, e até 1979, as taxas de juros reais vigentes no mercado internacional são extremamente baixas (ou negativas, dependendo do deflator utilizado) ... Assim sendo, uma parcela substancial dos juros pagos ao exterior não representa um custo efetivo para o país, pois corresponde à desvalorização real da dívida externa ocasionada pela inflação internacional. Tal parcela é uma espécie de correção monetária; ao pagá-la, o país está reduzindo o valor de sua dívida real, e portanto ela poderia ser classificada como uma 'amortização disfarçada', e deslocada para a conta de capital. Isolando assim o efeito da inflação, o verdadeiro papel dos juros na formação do déficit em transações correntes, e portanto no crescimento da dívida líquida real, fica bastante diminuído. O crescimento da dívida externa ... pode ... ser atribuído, mesmo no último biênio, aos choques externos que afetaram o componente comercial do balanço de pagamentos".

A dimensão financeira do aumento da captação externa, contudo, decorre das características da articulação financeira externa. Os empréstimos em moeda dos bancos privados eram mais desfavoráveis do que os empréstimos de organismos oficiais, pela instabilidade e encarecimento do custo (devido à cobrança de taxas de juros flutuantes e de taxas de risco - *spreads*) e pelo encurtamento dos prazos de pagamento. A captação de recursos privados, pois, ampliaria o serviço da dívida mesmo sem qualquer aceleração na inflação mundial. Mas pelo fato de ser contratada a juros nominais, o aumento da inflação teve um impacto negativo adicional sobre o financiamento. A antecipação das amortizações, ainda que mantivesse inalterada a dívida nominal, não foi neutra do ponto de vista financeiro (tal como os atrasos na conclusão dos projetos). Provocou o descasamento micro e macroeconômico entre fluxo de juros (que representavam amortizações antecipadas) e de receitas e divisas para seu pagamento. Para Carneiro (1991):109-113, o aspecto pouco destacado por Souza (1985) é a considerável deterioração no

perfil de pagamento da dívida causada pelo aumento das taxas nominais de juros, que mostra a relevância da dimensão financeira do endividamento externo.

Não houve o *timing* necessário entre o fluxo de amortizações associado a um esquema de financiamento com juros flutuantes e o fluxo de rendimentos do capital e divisas gerado com os projetos destinados ao ajuste estrutural quando maturados. Na verdade, essa preocupação era secundária pois já se mostrou que na escolha dos projetos apenas o critério economia de divisas foi priorizado. Estes riscos e custos permitem concluir que o financiamento externo era bastante inseguro, só justificável no caso de elevadas taxas de retorno para o investimento: "a natureza do financiamento externo era, em verdade, altamente instável e temerária. Embora contratadas a prazo de oito a dez anos, tratava-se na realidade de linhas de crédito renovadas continuamente com a repactuação da taxa de juros a cada seis meses, tomando-se por base a taxa de crédito interbancário em vigor no euromercado no momento da repactuação ou a taxa *prime* dos bancos norte-americanos. Evidentemente, esse não era um esquema seguro de financiamento de projetos de longo prazo de maturação" Tavares & Assis (1985):45.

A alternativa dos empréstimos externos dos bancos privados foi criticada por Cardoso de Mello & Belluzzo (1977):153, *ainda na década de setenta*: "aparentemente o financiamento externo cumpriu sua parte, se formos atentar para o volume de recursos que ingressaram na economia. No entanto, a natureza da articulação externa era inadequada. A maior parte destes recursos entrou sob a forma de empréstimos em moeda para capital de giro, quer dizer, sob a forma de aportes meramente financeiros e de prazo relativamente reduzido. O que o prosseguimento da expansão da indústria de bens de produção exigia era substancialmente distinto. Ou investimentos diretos ou financiamento de longo prazo. Nenhuma das formas era possível: numa conjuntura internacional em que já se antevia a crise, a empresa multinacional passava a agir com redobrada cautela, exigindo condições excepcionais para participar do esforço interno de investimento, e o financiamento externo de longo prazo dependia dos limitados recursos das agências oficiais e não mais dos banqueiros privados".

Mas estas análises respondem à parcela do endividamento derivada do maior pagamento de juros e *spreads*. Existiram ainda determinantes que resultaram no aumento de reservas. Nos anos 1974-1975 e 1979-1980, que se seguem aos choques externos, o desequilíbrio em conta corrente superou a entrada de recursos e queimaram-se reservas internacionais. No período 1976-1978, sobretudo neste último ano, ao contrário, a entrada de recursos acarretou grande acúmulo de reservas (ver Tabela 9).

Sabe-se que as reservas internacionais são depositadas no exterior e recebem juros menores que os pagos pelos empréstimos, sendo a diferença entre remunerações prejuízo do País. Sem dúvida, um volume representativo de reservas (em proporção às importações) fornece uma garantia contra

imprevistos no comércio exterior. Ademais, como argumentavam as autoridades da época, para obter crédito externo era preciso ter "cacife" (isto é, reservas). Face a estes parâmetros, questionava Tavares (1978a):127: "por que o governo não tentou mais cedo reescalonar a dívida e optou por endividamentos crescentemente superiores aos necessários para o seu serviço ? É certo que esse movimento resulta numa forte elevação das reservas e portanto parece uma 'salvaguarda de emergência' para as eventualidades de uma disrupção do mercado financeiro internacional. Mas por outro lado, resulta também numa elevação da já fortíssima carga financeira da dívida e representa um jogo no escuro contra o futuro próximo".

No entanto, não foram as autoridades que optaram por endividar-se mais do que o necessário, e sim o movimento de captação externa que superou o previsto em virtude do crédito farto e da internacionalização financeira. A análise de Davidoff (1981):69-74 e (1984):118-121 explica que a execução do programa público de investimentos paulatinamente passou a depender da articulação financeira externa. A política pouco realista de reajuste de preços e tarifas dos bens e serviços produzidos pelas estatais reduziu sua capacidade financeira. Os recursos oficiais, fiscais e financeiros, eram insuficientes em virtude da inadequação do padrão financeiro vigente naquele momento. Ademais, o governo procurou vincular as fontes de financiamento internas, sobretudo o crédito oficial, ao atendimento ao setor privado e, neste sentido, vedou o acesso das estatais. Assim, o endividamento público intensificou-se com os empréstimos diretos e/ou vinculados à compra de bens de capital importados, os *supplier's-credits*. Mas Velloso (1977):136 já admitia a ocorrência de uma *oversubscription*, isto é, de subscrição de créditos externos num valor acima do solicitado. Citava os empréstimos da Açominas, BNDE e ELETROBRÁS e os bônus do BNDE, do Tesouro Nacional e da Vale do Rio do Doce.

Davidoff (1981):69 resume: "A partir de meados de 1976, as autoridades econômicas adotam várias medidas visando induzir novas tomadas de recursos externos ... Quanto às empresas estatais, principais responsáveis pelo acréscimo da dívida no período, é posta em prática uma política de crescentes restrições à obtenção de recursos internos, próprios e de terceiros, de tal forma que o endividamento externo acaba por se constituir recurso obrigatório para o prosseguimento dos programas de inversão. Conclui-se, portanto, que o novo impulso da dívida externa brasileira resultou de um segundo movimento de 'transbordamento' do euromercado de moeda e de uma política econômica decididamente indutora da tomada de recursos externos".

O resultado teria sido o aumento da proporção das empresas estatais no conjunto das captações efetuadas e na dívida externa total, o chamado processo de estatização da dívida externa. É este o sentido da instrumentalização de empresas estatais para a captação de empréstimos externos.

A captação externa das empresas privadas, não obstante, também foi relevante no período. Esteve ligada à especulação nos circuitos financeiros da economia brasileira, facilitada pela articulação das empresas instaladas no País à captação de recursos externos de médio e longo prazos. Baer (1986):20-55/85-86/110-111 verifica o papel predominante das empresas estrangeiras nessa articulação, tanto na captação direta de recursos quanto na sua intermediação através dos bancos de investimento e do arrendamento mercantil (*leasing*). As instituições financeiras privadas, estrangeiras e nacionais, atuaram como repassadoras dos recursos externos aos quais tinham acesso. A meu ver, ao contrário do sugerido por Batista (1989), a captação externa realmente substituiu a interna. Zini (1982):182-188 nota que a estruturação e os interesses (e a propriedade) das instituições bancárias e financeiras do País associaram-se bem mais à expansão do capital financeiro internacional do que à expansão dos grupos industriais.

A articulação financeira ao exterior permitiu realizar operações com lucratividade extremamente alta em virtude do diferencial entre juros internos e externos. Para Tavares (1978a):126-129 e Zini (1982):198-199, esse diferencial entre juros moveu o aumento da captação financeira externa, que na verdade seria uma transferência capitalista de excesso de liquidez dirigida ao País<sup>4</sup>. Para Baer (1986), apesar da repercussão sobre o circuito especulativo interno, a alta dos juros internos só reforçou na margem a captação externa. Tavares (1978a) diria: "toda a dívida externa financeira recente pode ser considerada como um mecanismo 'fictício' de acumulação de capital financeiro ... Consideramos esse mecanismo de transferência externa 'fictício' porque decorre de um jogo contábil através da conversão de uma moeda, o 'cruzeiro', permanentemente sobrevalorizada em relação ao padrão monetário internacional. Esta sobrevalorização se dá tanto pelo manejo da taxa de câmbio quanto pela correção monetária dos títulos da dívida pública brasileira, que são o novo 'dinheiro financeiro' interno ... A diferencial de juros que envolve a troca internacional de moedas, sendo uma delas inconvertível - isto é, sem valor internacional de troca - não pode ser paga *em termos efetivos* enquanto não existe *superávit da balança comercial* ... A transferência de juros é paga contabilmente através do poder de regulação do Estado sobre a taxa de câmbio e sobre a emissão de títulos de dívida governamental. Ou seja, é socializada de uma maneira que representa apenas um endividamento crescente do Estado, tanto interno quanto externo, que terá que ser resolvido no futuro (talvez mais próximo do que se imagina) por seu poder de arbítrio interno e seu poder de negociação internacional".

Davidoff (1984):110/123-125 examina os empréstimos diretos e o repasse de recursos e corrobora os argumentos acima. O acesso a empréstimos foi muito atrativo às filiais das empresas estrangeiras: permitiu substituir capital de risco por empréstimos como fonte de capital, de modo a

---

<sup>4</sup> Zini (1982) supõe que a falta de financiamento de longo prazo não seria suficiente para explicar o direcionamento para o crédito externo, pois seus prazos não eram tão longos assim se comparados aos depósitos a prazo internos.

contornar restrições à remessa de lucros. A captação das instituições financeiras para repasse interno as articulou ao sistema financeiro dos países avançados e lhes foi vantajosa em termos de custo e risco. Nessas operações, podiam encurtar o prazo original do empréstimo e transferir o risco cambial e os encargos financeiros ao Banco Central, antes do repasse, ou ao mutuário final (em geral, empresas nacionais), após o repasse.

A articulação financeira com o exterior teria, na análise de Baer (1986):91, profundas implicações quanto ao desenvolvimento: "esta vinculação furtou a possibilidade de um desenvolvimento mais autônomo do sistema financeiro brasileiro estruturado em função de interesses mais amplos da sociedade. Assim, o sistema financeiro brasileiro articulado à dinâmica do mercado mundial, apesar de ter guardado controle sobre a intermediação financeira interna, apresenta duas características básicas: (1) opera principalmente em função do grande capital instalado no país, que por sua projeção internacional guarda uma relação mais direta com o sistema internacional; (2) suas condições de operação são afetadas fortemente pelas mudanças que ocorrem na dinâmica financeira mundial".

### 7.2 Financiamento Interno e Especulação Financeira

A intermediação financeira no País, bastante suscetível às taxas de inflação elevadas, se fez e se faz desde os anos setenta através de um sistema dual, que opera na captação e aplicação com contratos denominados em moeda (nominais) e contratos indexados a um índice de correção *a posteriori* (reais). No período 1973-1979, a composição dos ativos financeiros dos aplicadores foi afetada gradualmente pela aceleração e variabilidade do nível de preços. Nestes anos, observou-se o encurtamento temporal das aplicações. A opção crescente por contratos expressos em termos reais, ou seja, haveres financeiros pós-fixados em detrimento de haveres financeiros pré-fixados e monetários fez as aplicações migrarem de haveres privados para haveres lançados pelo Estado, o qual ampliou sua captação de poupança livre.

As agências oficiais (bancos e caixas econômicas) eram os maiores ofertantes de ativos pós-fixados, sobretudo depósitos em caderneta de poupança, e sua captação aumentou significativamente (ver Tabela 15). Ao mesmo tempo, a captação dos fundos compulsórios pós-fixados operados pelo governo (FGTS e PIS/PASEP - lançado em 1971) cresceu em linha com o crescimento econômico, pois sua base de arrecadação era o faturamento e a folha de pagamento das empresas. Ademais, cresceu o volume de títulos federais, estaduais e municipais lançados no mercado - ORTNs, LTNs, letras dos tesouros estaduais e municipais. Neste contexto, as instituições financeiras públicas expandiram suas

operações de crédito ao setor privado<sup>5</sup>.

O Banco Central e o Banco do Brasil ampliaram seus mecanismos de crédito para fomento da economia, no âmbito do orçamento monetário, sobretudo aos setores exportadores e agrícola e aos programas regionais. O subsídio embutido nas linhas de crédito pré-fixadas crescia com a aceleração da inflação (pelo diferencial entre a remuneração a taxas nominais e o custo de captação colado à inflação - *spread* negativo). O BNH e as Caixas Econômicas sustentaram o crédito à habitação com base na captação das cadernetas de poupança. O BNDE e subsidiárias, por fim, ampliaram o financiamento à indústria, tendo como *funding* os recursos externos e do PIS/PASEP (remunerados com correção monetária mais 3% de juros). Muitos empréstimos ao setor de bens de capital constituíram verdadeiro gasto a fundo perdido pois previam correção monetária prefixada num período de aceleração de preços. Em geral, os subsídios das linhas de crédito e financiamento foram cobertos com emissão de dívida pública interna e de moeda (ver Tabela 16)<sup>6</sup>.

A análise do custo e do benefício social associados às linhas de fomento do orçamento monetário, engendradora para promover atividades prioritárias, aponta uma série de questões. Zini (1982):200-205 sustenta que a multiplicação de linhas levou a um amplo espectro de condições de crédito e taxas de juros, que atendeu a pressões e interesses políticos. O processo acabou por embutir um descontrole na medida em que o governo criou quase uma centena de linhas. Carneiro (1991):146-148 assinala que diversas dessas linhas de crédito realmente impulsionaram a economia, sobretudo as exportações e a agricultura. Segundo Mendonça de Barros & Manoel (1988):297, para a modernização e o aumento da produtividade na agricultura foi crucial o crédito subsidiado ao uso de insumos químicos e bens de capital mecânicos.

Em relação ao orçamento fiscal, de outro lado, Moura da Silva (1979):69-71 explica que o uso proliferado de isenções do imposto de renda estimulou o setor privado pois permitiu ao contribuinte se apropriar de parte do imposto devido desde que fosse aplicado nos investimentos priorizados pela estratégia. Essas transferências de recursos do Tesouro para pessoas físicas e jurídicas (vinculada a projetos específicos) não tinha contrapartida ou ônus para o contribuinte, mas retirava do governo recursos que poderiam ter financiado seus próprios investimentos. O autor calcula que, só em incentivos fiscais no imposto de renda, o Tesouro deixou de arrecadar cerca de 10% de sua receita. Para ele, os incentivos foram ineficientes, por promover atividades de baixo retorno social, e regressivos, por beneficiar o contribuinte de maior renda (cresciam de acordo com o imposto a pagar sobre a renda). Ademais, foram concentradores por apoiar somente aqueles que já estavam instalados nas atividades.

<sup>5</sup> Ver Simonsen (1977c):110; Langoni (1976):119 e (1978a):58-64 e Moura da Silva (1979):109.

<sup>6</sup> Ver item 1.3.2 desta dissertação e Carneiro (1991):137



A expansão dos mecanismos de incentivo, de acordo com Fishlow (1986b):539/540, revelou a fraqueza política do Estado na busca dos objetivos estratégicos: "o Estado ... nem comandava o setor privado nem lhe proporcionava uma cooperação efetiva ... o setor público experimentava dificuldades fiscais crescentes ao longo do tempo, diminuindo sua capacidade de oferecer incentivos à realocação de recursos. Os subsídios creditícios que proliferavam e o imposto inflacionário, que financiava boa parte deles, refletiam aquela fraqueza ... Eram necessários esforços cada vez maiores para convencer o setor privado sobre a validade dos sinais que partiam dos formuladores de política".

Os conglomerados financeiros privados mantiveram-se em títulos pré-fixados, mesmo face à variabilidade da inflação. Langoni (1976) e Moura da Silva (1979) constataam o receio ostensivo em operar na unidade de conta pós-fixada. A aversão em assumir débitos e conceder créditos indexados seria imputada às dificuldades administrativas (contábeis e atuariais) e ao risco de insolvência do mutuário que não tinha rendimentos indexados. Para ampliar sua oferta de crédito, essas instituições articularam-se à captação no exterior e nas agências de crédito oficiais. Assim, passaram a efetuar o repasse dos recursos em operações rentáveis e de risco muito reduzido.

O crescimento das captações externas das agências oficiais e das instituições privadas para operações de repasse, tal como as operações de crédito internas, gerava expansão da oferta de moeda (a menos que os recursos ficassem depositados no Banco Central). Para conter a expansão da liquidez, as autoridades monetárias ampliaram a colocação de títulos públicos no mercado, de alta liquidez (mecanismo da carta de recompra), boa rentabilidade (juros reais de 6% a 10%) e segurança (garantia do governo), condições que os transformavam em moeda indexada<sup>7</sup>.

Na ótica pós-estruturalista, a revisão da estratégia desenvolvimentista, os cortes no investimento público e o maior controle monetário, se não sepultaram o II PND, com certeza atingiram a política de crédito subsidiado. A desaceleração econômica reduziu a expectativa de rentabilidade das inversões produtivas. E a política monetária ampliou o diferencial de juros entre as taxas positivas do mercado livre e as taxas subsidiadas. A captação de fundos subsidiados pré-fixados passou a representar um modo do setor privado obter ganho especulativo, pela aplicação nos próprios títulos do governo, tanto mais rentável quanto maior fosse a inflação. Assim, o governo se viu tolhido por uma situação que ele próprio construiu ao ceder crédito subsidiado num ambiente recessivo. Os créditos não eram condenáveis em si, como queriam os liberais, mas seu uso descolado da aplicação pretendida pelo II PND. Segundo Tavares & Belluzzo (1978), a partir da revisão, a expansão da liquidez - pelo crédito subsidiado e pelo endividamento externo - não gerou gasto adicional em consumo e investimento (exceto na ação positiva de alguns fundos de fomento). Apenas gerou especulação e valorização fictícia

---

<sup>7</sup> Ver itens 2.4 e 4.4 desta dissertação.

de capital e fez ampliar a dívida pública interna para esterilizar a liquidez.

Braga (1982):209/210 explicaria a divergência em relação à posição neoliberal: "o problema dos subsídios ... enquanto elemento de aceleração inflacionária significa inversão de seus verdadeiros termos ... A verdadeira dificuldade é que uma vez deflagrada a crise e constituída a administração recessiva na política econômica, ... sem horizontes firmes de rentabilidade para os investimentos produtivos, toda a política de subsídios (creditícios e fiscais) passa a corresponder à concessão pelo Estado de *fundos líquidos* que os agentes econômicos privados canalizam para a especulação financeira e mercantil, sancionando e potenciando a inflação. ... não fora isso, não haveria razão para questionar a validade de subsídios concedidos aos setores exportador e agrícola que em princípio colaboram na resolução dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e para a manutenção de uma oferta de alimentos e matérias-primas adequada ao crescimento, sem pressão sobre os preços ... Em tese, uma política de subsídios é, no cenário internacional, uma modalidade legítima pela qual o Estado 'orienta' os dispêndios de investimento e consumo da sociedade no sentido de desenvolver as forças produtivas ... Agora, quando esta política se faz em condições de retração econômica desacompanhada de uma política industrial e de crescimento a médio e longo prazos, o resultado é de fato perigoso. Nestas circunstâncias ... o diferencial taxa de juros *versus* taxa de lucros é adverso às aplicações produtivas ... Neste quadro, as transferências de recursos subsidiados disseminam a especulação *lato sensu*: os subsídios correspondem à criação de fundos líquidos para especulação".

É consensual que a política econômica falhou no aspecto da integração dos orçamentos ou pelo menos do gerenciamento do orçamento monetário (extinto no governo Sarney). Velloso (1985):336 consideraria que a integração dos orçamentos teria facilitado o controle do gasto federal, sobretudo num momento em que os Estados estavam gerando déficits. Este controle poderia ter levado a um menor volume de subsídios, os quais cresceram excessivamente em virtude da alta da inflação.

Os diversos descaminhos da política monetária e financeira do período seriam sintetizados no movimento especulativo de acumulação financeira que sobrepôs-se à acumulação produtiva e ampliou o endividamento externo e interno da economia. Com a revisão da política desenvolvimentista, o movimento especulativo cresceu, sobretudo devido à ineficaz conjunção da política de controle da moeda com a exagerada concessão de subsídios creditícios e incentivos fiscais, e à entrada de recursos externos superior ao necessário para cobrir os desajustes externos. Diria Zini (1982):205/209: "a especulação financeira, portanto, é o movimento que se acelerou a partir do início da retração econômica, servindo de unificador da desordenação das ações governamentais no tocante à dívida externa, à dívida pública interna, ao crédito subsidiado e à cartelização do setor financeiro privado ... O emaranhamento das contas e a necessidade de captação de divisas, junto com o crescimento da especulação fez com que praticamente se perdesse o controle sobre a destinação final dos recursos a

programas de cunho desenvolvimentista. Obviamente, aqui há uma opção política envolvida e não se trata exclusivamente de descontrolar as contas fruto de má-gestão técnica. Teoricamente, uma posição deficitária deveria refletir a transferência de recursos do setor privado para o setor público com a finalidade de financiar gastos prioritários. No Brasil, pelos mecanismos descritos, esse déficit tem servido principalmente para transferir renda (e patrimônio) dos demais setores econômicos para o setor financeiro privado e para os que se beneficiam da especulação".

### 7.3 Inflação

Na implementação da política econômica podem ser visualizadas duas fases no combate à inflação. Ao longo dos anos 1974-1976 buscou-se conjugar, na base do gradualismo, o controle do nível de preços às metas de crescimento. A variação do IGP-DI/FGV (dezembro a dezembro) passou de uma taxa de 15,5% a.a. em 1973 para uma de 46,3% em 1976, numa trajetória ascendente só interrompida no ano de 1975. Com a revisão da estratégia em 1976, o combate à inflação ganhou prioridade e os instrumentos restritivos convencionais foram reforçados. Mesmo assim, as taxas de inflação continuaram crescentes e a variação do IGP-DI/FGV atingiu 77,3% a.a. no último ano do governo (Tabela 4)<sup>8</sup>.

De acordo com as linhas de análise estruturalistas, a aceleração da inflação decorreu, no início do governo, do choque externo e do conseqüente reajuste dos preços relativos dos produtos importados e exportáveis nacionais, afetando sobretudo o preço dos alimentos e derivados de petróleo. Sua persistência envolveu a propagação dos realinhamentos de preços pelo reajuste de valores contratuais de acordo com a inflação. Na ótica pós-estruturalista, a reversão cíclica agravou a aceleração de preços industriais, pois o declínio do crescimento da produção, sobretudo de bens de consumo, reduziu ganhos de escala e aumentou o peso dos custos fixos, induzindo a políticas generalizadas de ajuste de *mark-ups*. Para Lessa, a hesitante política macroeconômica revelava a contradição da simbiose entre o desenvolvimentismo de Velloso e o monetarismo de Simonsen, da solução de compromisso entre objetivos estratégicos e táticos da estratégia<sup>9</sup>.

Na perspectiva liberal de Langoni, somava-se ao choque de preços o excesso de liquidez interno trazido pela expansiva política de crédito (desde o governo anterior) e de gasto público. O gradualismo adotado até 1976 levou à falta de rigidez no uso dos instrumentos de controle e explicitou a pressão dos investimentos e subsídios sobre as contas públicas e a falta de harmonia entre política monetária e fiscal. Naqueles anos, o governo tentou balancear a dosagem das políticas, reduzindo ou invertendo

<sup>8</sup> Ver itens 1.3.2 e 1.3.3 desta dissertação.

ênfases. A flexibilidade das políticas, contudo, tornou infrutífero o combate à inflação<sup>10</sup>.

A estratégia gradulista caminhou até que a inflação e o desajuste externo levassem, em 1976, à optar por medidas monetaristas. Simonsen (1976c):43/46, explicava que a causa do *processo* de inflação seria o excesso de procura, embora a escassez setorial de oferta (como uma má safra agrícola) e fatores de realimentação pudessem também gerar altas localizadas de preços. A análise do ministro é exemplar: "o combate à inflação pelo desaquecimento da demanda ... possui suficiente cabedal de êxitos para que não se deva duvidar de sua eficácia ... quando todos os preços sobem aceleradamente, ao mesmo tempo em que as empresas exibem elevados índices de produção e vendas, não se pode duvidar de que a tônica do processo inflacionário esteja do lado da demanda ... O ingrato no combate à inflação pelo desaquecimento monetário e fiscal é que ele combina medidas politicamente antipáticas com certos efeitos paradoxais que levam os menos avisados a duvidarem da sua eficiência. A técnica clássica de eliminação do excesso de demanda exige que se contenha a expansão do crédito ao setor privado e os gastos públicos; às vezes, como complemento, torna-se necessário aumentar impostos ou eliminar subsídios ou, ainda, conter reajustes salariais. Todas essas medidas são, naturalmente, impopulares. O mais sério, todavia, é que as medidas não surtem efeitos imediatos ... Mais até, alguns efeitos de curto prazo, decorrentes de contra reações do sistema, são aparentemente inflacionistas. As medidas, sendo antipáticas e não surtindo efeitos imediatos, geram uma reação psicológica natural: no meio-tempo, um sem número de comentaristas passam a atacar o monetarismo e a recomendar soluções estruturais (que nunca tiveram êxito em nenhuma parte do mundo), de cunho místico ou demagógico ... estamos hoje no ingrato intervalo entre a aplicação dos remédios e a cura da moléstia. O que se recomenda, no momento, é a firme aplicação da terapêutica monetária e fiscal. É uma paciência algo estóica, à espera dos resultados que, pela teoria e experiência, necessariamente virão".

Lessa (1977):63 seria categórico ao afirmar o equívoco do diagnóstico do ministro Simonsen: a inflação não era de demanda. E lembrava a experiência brasileira: o ministro Roberto Campos aplicara diagnóstico similar em 1964 e, apesar de seu êxito em extinguir o déficit fiscal, a taxa de inflação manteve-se em torno de 40% a.a.; o ministro Delfim Netto, ao contrário, aumentara o gasto público e a inflação foi cadente, atingindo apenas 15% em 1972. Na sua perspectiva, medidas convencionais seriam inócuas face a realidade brasileira<sup>11</sup>. Para o ministro Simonsen, haveria que levar em conta a defasagem entre aplicação e resultados das medidas. O efeito da austeridade do ministro Campos fora sentido após um certo lapso de tempo, bem como os efeitos inflacionários da expansão monetária de Delfim Netto seriam sentidos na sua gestão. Cabia esperar com paciência.

<sup>9</sup> Ver item 4.4 desta dissertação.

<sup>10</sup> Ver item 2.4 desta dissertação.

<sup>11</sup> Ver Tavares & Assis (1985):47-49 e Fishlow (1986b):515.

Na visão neoliberal, o diagnóstico de 1976 era correto e o aperto fiscal dava coerência à política antiinflacionária. Mas ainda submergiria pela falta de firmeza política e profundidade na condução do controle da expansão do crédito, inclusive nos repasses de fundos de poupança compulsória administrados pelo governo. Na análise de Tavares (1978a), ao contrário, o aperto de liquidez compensatório à expansão gerada pela entrada de recursos externos e pelos créditos do orçamento monetário paulatinamente reforçou a aceleração da inflação. O aperto impactava a taxa de juros e, assim, os custos das empresas. O impacto seria visto por Simonsen (1976c) como contra reação inevitável mas secundária à contenção monetária.

De todo modo, a realidade não confirmou os resultados previstos pelo ministro, a despeito da sua paciência. O controle macroeconômico apenas conteve a tendência de alta da inflação em 1977, mas não os preços. Davidoff (1984):56-57/68-69 nota que as autoridades, face à ineficácia da política de controle da demanda em frear o ritmo inflacionário, primeiro lembraram a defasagem de tempo para alcançar os efeitos desejados inerente às medidas; mais adiante, culpavam os fatores de realimentação e os azares climáticos pelo insucesso. Qualquer que sejam as justificativas, o fato é que nem mesmo políticas restritivas mais profundas puderam conter a inflação e a política antiinflacionária fracassou.

#### *7.4 Uma Reavaliação do Financiamento da Economia e do Endividamento Externo e Interno*

A estruturação do padrão de financiamento da economia, na perspectiva pós-estruturalista, foi extremamente precária em termos das necessidades derivadas da mudança estrutural. Ao final, a articulação financeira do programa estatal levou a um perverso crescimento do endividamento externo e interno conjugado à estatização da dívida. A dívida interna cresceu em virtude da entrada de divisas e também da política de aperto monetário com concessão indiscriminada de crédito subsidiado. Daí concluir-se que um ordenamento financeiro e um combate à inflação acertado teriam evitado um endividamento de tal proporção. A capacidade financeira do Estado desestruturou-se, e este perdeu graus de liberdade para executar a política econômica e definir estratégias de desenvolvimento. Diriam Tavares & Assis (1985):64: "um resultado físico muito próximo do que aconteceu teria sido conseguido com menos endividamento externo e interno, talvez com um nível de inflação da mesma ordem, mas sobretudo com um ônus menor legado ao futuro do que os encargos socialmente intoleráveis de uma dívida estéril em sua origem"<sup>12</sup>.

A abordagem estruturalista de Castro (1985) não percebeu devidamente a desestruturação

<sup>12</sup> Ver Biasoto Jr. (1988) e Carneiro, D.D. (1990):316/317.

financeira do Estado e o vínculo do ajuste estrutural ao endividamento externo e interno do setor público. No anos seguintes, porém, recebeu adendos daqueles que se incluem em sua linha de pesquisa, numa espécie de crítica "interna" às suas conclusões. Nestas revisões admite-se a gravidade do endividamento externo da economia e do setor público, ainda que busque-se transferir a maior parte da responsabilidade pela situação ao governo que sucedeu a administração Geisel.

Para Souza (1991):163-165, a tese da mudança estrutural manteve a virtude de lançar luz sobre o saldo comercial estrutural, mas ao concentrar-se neste aspecto decisivo teria descuidado da dimensão macroeconômica da capacidade de poupança do setor público: para ampliar o saldo de transações reais e manter o crescimento e o investimento, haveria que reduzir o consumo e ampliar a poupança: "em suma, a tese do saldo estrutural, construída na tradição dos modelos da teoria do desenvolvimento, destacou uma face do processo do ajuste brasileiro totalmente encoberta pela visão macroeconômica agregativa. Porém, a não ser que haja boas razões para se supor que as transformações na órbita da produção por algum caminho acabam afetando variáveis macro - em particular a taxa de poupança - na direção e intensidades necessárias, a interpretação do ajustamento ocorrido requer uma explicação complementar no campo macroeconômico ... A passagem de uma situação deficitária para outra superavitária nas transações reais com o exterior, sem que haja prejuízo para a taxa de crescimento a longo prazo, pressupõe a elevação da taxa de poupança pública e/ou privada ... No caso brasileiro, na medida em que os investimentos massivos do setor público dos anos setenta entrassem em operação, deveriam gerar uma renda capaz de elevar a poupança pública, o que promoveria, pelo menos em parte, uma geração, ao nível macro, das condições para a formação do superávit, em correspondência com as transformações ao nível técnico".

Na sua revisão, Souza (1991):141-142 sustenta que, a princípio, o ônus do financiamento externo lançado para os anos oitenta seria suportado pelas receitas geradas, inclusive no setor público. Mas isto não ocorreu devido a fatores exógenos e ações do governo seguinte, que ao mesmo tempo reduziu a carga tributária e as tarifas e ampliou o consumo público: "as transformações estruturais ... tiveram evidentemente um custo para o fisco. A herança desta política para os anos oitenta está cristalizada nas parcelas das dívidas externa e interna acumuladas por conta dos déficits dos setenta. Há que considerar, contudo, que há uma contrapartida deste passivo financeiro, na forma de ativos produtivos que começam a gerar rendas a partir de sua entrada em operação, ao longo da primeira metade de oitenta. Não sendo frustradas as expectativas que deram origem aos investimentos, ... os lucros associados aos projetos de investimento deveriam ser mais do que suficientes para cobrir os encargos da dívida. Dois fatores, contudo, contribuíram para produzir um resultado diferente do esperado: o choque de juros e a contenção tarifária. A forte elevação das taxas de juros internacionais, incidindo sobre uma dívida contratada a juros flutuantes, provocou, nos primeiros anos da década, uma elevação dos custos

financeiros muito acima do que seria previsível - e provavelmente acima da rentabilidade esperada de muitos dos projetos. A isto se acrescentou a política cambial agressiva do período, que estabelecia um sobre-custo em cruzeiros do pagamento dos já elevados encargos externos ... A queda real dos preços públicos, por sua vez, é um fenômeno que atravessou toda a década, como uma tendência que se sobrepôs às tentativas de recuperação tarifária".

A piora nas condições financeiras do Estado também foi destacada por Batista (1989):229/240. Para ele, a principal causa teria sido a drástica queda dos preços relativos dos serviços públicos *non-tradeables* face aos dos produtos manufaturados, basicamente *tradeables*. Na medida em que os serviços públicos são importantes insumos para a produção de manufaturas, aumentou-se a competitividade nas exportações destes produtos, ao custo selvagem de um grave desequilíbrio fiscal (sem contar o ajuste cambial que penalizou estatais endividadas). Assim, nos anos oitenta a capacidade financeira das estatais deteriorou-se pela combinação de baixos preços relativos e alto custo do endividamento. Já a fragilidade financeira das empresas privadas com endividamento externo foi revertida, na medida em que o governo absorveu suas perdas<sup>13</sup>.

Schwartzman (1990):221-290 admite então que a análise de Castro foi negligente quanto às dificuldades no financiamento do setor público, as quais estariam na raiz da queda no investimento e da crise econômica dos anos oitenta. A grande restrição não seria da capacidade de importar (hiato de divisas) - conquanto as políticas monetária e cambial fossem adequadas - nem de recursos para investir (hiato de poupança), suficientes para garantir a acumulação numa fase em que não existiria um bloco de investimentos em execução. Seria uma *restrição fiscal*, pois o setor público acabou arcando com o ônus do ajuste externo e deteriorou sua capacidade de mobilizar o investimento público e privado. A crise financeira do Estado impediria retomar a taxa anterior de formação de capital.

Estas explicações tem o mérito de apontar os equívocos produzidos pelo gestão econômica do ministro Delfim Netto no governo Figueiredo e de corretamente repartir entre os dois governos a responsabilidade pela deterioração financeira do Estado. Contudo, são insuficientes para invalidar a conclusão de que a execução da mudança estrutural e o crescimento econômico com base no inadequado padrão de financiamento interno e externo gerou um desajuste financeiro do Estado tão profundo que comprometeu a própria continuidade do desenvolvimento.

---

<sup>13</sup> Ver Werneck (1986):564/565

Tabela 14

DÍVIDA EXTERNA DE MÉDIO E LONGO PRAZO

(US\$ milhões)

| ANOS | EMPRÉSTIMOS EM MOEDA FINANC. IMPORTAÇÃO |               |                |                | EMPRESIMO<br>COMPENSAT.<br>(f) | BÔNUS | OUTROS<br>(g) | DÍVIDA<br>TOTAL |
|------|-----------------------------------------|---------------|----------------|----------------|--------------------------------|-------|---------------|-----------------|
|      | DIRETO<br>(b)                           | BANCOS<br>(c) | PRIVADO<br>(d) | OFICIAL<br>(e) |                                |       |               |                 |
| 1970 | 1 631                                   | 653           | 611            | 1 099          | 381                            | -     | 920           | 5 295           |
| 1971 | 2 210                                   | 983           | 845            | 1 356          | 301                            | -     | 927           | 6 622           |
| 1972 | 3 510                                   | 2 018         | 1 136          | 1 648          | 241                            | 60    | 908           | 9 521           |
| 1973 | 5 450                                   | 2 398         | 1 442          | 2 045          | 203                            | 142   | 891           | 12 572          |
| 1974 | 7 892                                   | 3 319         | 1 812          | 2 929          | 169                            | 172   | 873           | 17 166          |
| 1975 | 10 827                                  | 3 734         | 1 980          | 3 484          | 137                            | 161   | 848           | 21 171          |
| 1976 | 13 479                                  | 4 715         | 2 414          | 4 164          | 106                            | 289   | 819           | 25 985          |
| 1977 | 16 289                                  | 5 240         | 3 773          | 4 650          | 75                             | 1 222 | 789           | 32 037          |
| 1978 | 22 227                                  | 7 272         | 5 343          | 5 487          | 44                             | 2 380 | 757           | 43 511          |
| 1979 | 26 902                                  | 7 724         | 5 673          | 5 899          | 19                             | 2 966 | 722           | 49 904          |
| 1980 | 27 896                                  | 9 924         | 5 651          | 6 458          | -                              | 3 236 | 684           | 53 848          |
| 1981 | 31 528                                  | 13 456        | 5 894          | 6 987          | -                              | 2 896 | 650           | 61 411          |
| 1982 | 36 769                                  | 16 145        | 5 983          | 7 537          | 544                            | 2 610 | 608           | 70 198          |
| 1983 | 44 525                                  | 15 115        | 7 513          | 8 729          | 2 648                          | 2 226 | 563           | 81 319          |
| 1984 | 52 844                                  | 13 630        | 6 492          | 11 828         | 3 846                          | 1 737 | 714           | 91 091          |
| 1985 | 54 824                                  | 11 379        | 7 427          | 15 203         | 4 608                          | 1 919 | 497           | 95 857          |

FONTE: IBGE/BANCO CENTRAL DO BRASIL.

NOTAS: (a) Posição ao final de cada ano;

(b) Lei 4.131 e Instrução 289;

(c) Resolução 63;

(d) Crédito de fornecedores;

(e) Organismos internacionais (BIRD/BID/IFC) e governamentais;

(f) Governo americano - exclusive programa USAID (até 1979) e FMI (a partir de 1982);

(g) Empréstimos pelo programa USAID e outros.



## HAVERES FINANCEIROS

(US\$ bi)

| ANOS | MEIOS DE PAGAMENTO | CADERNETA POUPANÇA | DEPÓSITOS A PRAZO | LETRAS CÂMBIO | LETRAS IMOBILIÁRIAS | DÍVIDA PÚBLICA EST. MUN. | DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL | HAVERES NÃO MONETÁRIOS | TOTAL |
|------|--------------------|--------------------|-------------------|---------------|---------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|-------|
|      | (1)                | (2)                | (3)               | (4)           | (5)                 | (6)                      | (7)                    | (8)                    | (9)   |
| 1970 | 6,8                | 0,4                | 0,3               | 1,3           | 0,4                 | 0,0                      | 2,0                    | 4,4                    | 11,2  |
| 1971 | 7,9                | 0,7                | 0,6               | 2,2           | 0,6                 | 0,0                      | 2,4                    | 6,5                    | 14,4  |
| 1972 | 9,9                | 1,2                | 2,7               | 3,4           | 0,8                 | 0,3                      | 3,9                    | 12,3                   | 22,2  |
| 1973 | 14,6               | 2,3                | 4,2               | 5,6           | 1,0                 | 0,5                      | 5,4                    | 19,0                   | 33,5  |
| 1974 | 16,2               | 3,9                | 4,5               | 5,7           | 1,1                 | 0,7                      | 6,4                    | 22,3                   | 38,6  |
| 1975 | 19,0               | 6,1                | 6,0               | 6,2           | 1,0                 | 1,5                      | 8,9                    | 29,7                   | 48,7  |
| 1976 | 19,2               | 8,7                | 5,9               | 5,6           | 0,8                 | 1,9                      | 11,8                   | 34,7                   | 53,9  |
| 1977 | 20,3               | 11,0               | 8,3               | 5,1           | 0,7                 | 1,9                      | 12,7                   | 39,7                   | 60,0  |
| 1978 | 22,1               | 13,8               | 10,8              | 6,1           | 0,5                 | 2,2                      | 15,0                   | 48,4                   | 70,4  |
| 1979 | 19,0               | 12,4               | 9,7               | 4,4           | 0,3                 | 2,0                      | 9,4                    | 38,2                   | 57,2  |
| 1980 | 20,9               | 15,0               | 9,8               | 4,2           | 0,2                 | 2,3                      | 9,4                    | 40,9                   | 61,8  |
| 1981 | 18,7               | 19,4               | 12,2              | 6,2           | 0,2                 | 3,2                      | 16,8                   | 58,1                   | 76,7  |
| 1982 | 16,7               | 22,6               | 13,3              | 7,1           | 0,1                 | 4,1                      | 18,8                   | 66,0                   | 82,7  |
| 1983 | 8,4                | 18,4               | 9,7               | 4,8           | 0,1                 | 2,7                      | 13,7                   | 49,4                   | 57,8  |
| 1984 | 9,0                | 20,1               | 12,6              | 3,2           | 0,0                 | 2,7                      | 17,1                   | 55,8                   | 64,9  |
| 1985 | 10,7               | 20,7               | 14,2              | 3,1           | 0,0                 | 3,2                      | 24,6                   | 65,9                   | 76,6  |

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL/IBGE.

NOTAS: (a) Posição de final de ano;

(b) Valores correntes em moeda nacional convertidos pelo dólar médio do ano;

(8) Somatória da coluna (2) até a coluna (7);

(9) Somatória das colunas (1) e (8).

Tabela 16

## FINANCIAMENTO INTERNO AO SETOR PRIVADO

(US\$ bi)

| ANOS | INSTITUIÇÕES OFICIAIS |          |      |       | INSTITUIÇÕES PRIVADAS |          |           |             |      |        | TOTAL |
|------|-----------------------|----------|------|-------|-----------------------|----------|-----------|-------------|------|--------|-------|
|      | TOTAL                 | B.BRASIL | BNDE | CAIXA | TOTAL                 | B.COMERC | B.INVEST. | FINANCEIRAS | SCI  | OUTROS |       |
| 1970 | 4,2                   | 2,5      | 0,8  | 0,9   | 7,2                   | 4,7      | 0,1       | 1,6         | 0,4  | 0,4    | 11,4  |
| 1971 | 5,3                   | 3,2      | 1,0  | 1,2   | 9,2                   | 6,1      | 0,1       | 2,2         | 0,6  | 0,3    | 14,5  |
| 1972 | 7,0                   | 4,9      | 0,5  | 1,6   | 17,7                  | 8,3      | 3,1       | 3,2         | 1,4  | 1,7    | 24,7  |
| 1973 | 10,7                  | 7,3      | 0,8  | 2,7   | 27,6                  | 11,9     | 4,9       | 5,8         | 2,3  | 2,7    | 38,3  |
| 1974 | 16,8                  | 10,8     | 2,1  | 3,9   | 33,0                  | 14,7     | 5,5       | 6,0         | 3,1  | 3,7    | 49,8  |
| 1975 | 24,2                  | 14,6     | 3,5  | 6,1   | 39,8                  | 18,2     | 7,0       | 6,6         | 3,6  | 4,4    | 63,9  |
| 1976 | 30,3                  | 17,3     | 4,6  | 8,3   | 43,9                  | 20,0     | 7,4       | 6,3         | 4,5  | 5,6    | 74,1  |
| 1977 | 35,2                  | 19,8     | 5,7  | 9,7   | 51,0                  | 23,5     | 8,9       | 6,2         | 5,5  | 6,9    | 86,2  |
| 1978 | 38,2                  | 20,9     | 6,8  | 10,5  | 60,2                  | 28,2     | 10,1      | 7,4         | 6,2  | 8,3    | 98,4  |
| 1979 | 30,9                  | 17,0     | 5,5  | 8,4   | 49,5                  | 23,9     | 8,7       | 5,7         | 5,6  | 5,5    | 80,4  |
| 1980 | 34,6                  | 18,5     | 6,0  | 10,2  | 55,2                  | 26,5     | 10,0      | 5,3         | 7,1  | 6,3    | 89,8  |
| 1981 | 35,0                  | 15,8     | 6,7  | 12,5  | 60,5                  | 27,9     | 10,4      | 5,2         | 9,1  | 7,8    | 95,5  |
| 1982 | 36,4                  | 13,7     | 8,3  | 14,4  | 65,4                  | 28,1     | 9,4       | 9,1         | 11,5 | 7,4    | 101,8 |
| 1983 | 22,4                  | 6,8      | 5,8  | 9,8   | 42,3                  | 18,2     | 5,9       | 5,6         | 8,1  | 4,6    | 64,8  |
| 1984 | 17,0                  | 5,2      | 1,3  | 10,5  | 34,9                  | 13,6     | 5,3       | 5,8         | 8,6  | 1,5    | 51,9  |
| 1985 | 19,7                  | 6,0      | 1,3  | 12,4  | 35,0                  | 14,9     | 4,7       | 5,8         | 7,9  | 1,7    | 54,7  |

FONTE: IBGE/BANCO CENTRAL DO BRASIL.

NOTAS: (a) Posição de final de ano;

(b) Valores correntes em moeda nacional convertidos pelo dólar médio do ano;

(c) Caixa: Caixas Econômicas Federal e Estaduais;

(d) SCI: Sistema de Crédito Imobiliário.

## CONCLUSÕES

A economia brasileira, no período 1974/1979, obteve expressivo ritmo de crescimento do produto, principalmente em contraste com os resultados dos países avançados e o contexto internacional adverso, afetado pelos desdobramentos do choque do petróleo de 1973. Esse período de crescimento que se seguiu ao "milagre econômico" foi sustentado por uma estratégia de governo desenvolvimentista fortemente estruturante. O intenso esforço de investimento para transformação da estrutura produtiva aprofundou o caminho industrializante trilhado desde o pós-guerra, internalizando setores da indústria de base (bens intermediários e, numa primeira fase, bens de capital). O programa econômico centrou-se na implantação da indústria de base, além de garantir apoio à expansão na agricultura. Mas no período destacou-se também a continuidade do crescimento em bens de consumo duráveis. Esse desempenho se fez acompanhar pelo recrudescimento do processo inflacionário e por substancial e permanente desequilíbrio externo, que ao longo dos anos foram ganhando um caráter financeiro especulativo. A análise da estratégia pelas abordagens aqui apresentadas, ponderada pelos fatos que nos anos seguintes sustentaram ou não cada um dos seus argumentos, permitiram avaliar e compreender melhor as mudanças estruturais daquele período, suas implicações e validade.

A condução da política macroeconômica se mostrou contraditória face ao ajuste externo baseado numa mudança estrutural de longo prazo de maturação. Ficaram patentes a precariedade das medidas imediatas de ajuste e a inconsistência da meta de crescimento acelerado. Num segundo momento, houve a desaceleração do crescimento mas as medidas monetárias de combate à inflação atuaram de forma a reforçar sem necessidade a captação externa. Essa evolução levou a um brutal aumento do endividamento externo e interno. A dívida externa cresceu em termos absolutos e relativos (parâmetro utilizado pelos estrategistas do governo). Na análise neoliberal, o governo subestimou a violência do choque externo e preferiu a saída fácil de tentar fintá-la através do financiamento externo, que naquele período era farto e barato. Tal opção, um erro de avaliação da magnitude da crise ou simplesmente uma atitude irresponsável do governo, levou o País a extrapolar sua disponibilidade máxima de recursos. A meu ver, a perspectiva pós-estruturalista fornece mais elementos para perceber a complexidade das motivações do governo. A política macroeconômica foi moldada às condições políticas que naquele momento exigiam manter o ritmo de crescimento econômico para preservar a idéia triunfalista de Brasil potência e sustentar a distensão política. Esses determinantes também impediram um reajuste cambial ativo que penalizaria empresas comprometidas com o endividamento externo. Nesta ótica, os desajustes foram o preço pago pela sociedade por sua fragilidade política.

A alternativa de lançar medidas duras de ajuste externo imediato e de chamar a sociedade para

uma fase de concentração de esforços para a reestruturação produtiva certamente implicaria numa arbitragem entre interesses. Mas careceria de respaldo político e empresarial pois teria que transpor as restrições dadas por interesses dominantes na sociedade. A conclusão da impossibilidade política de uma opção mais dura naquele contexto seria corroborada pelos fatos. De um lado, a redução do crescimento em 1976 realmente implicou grave desgaste para aquele governo. De outro, os ajustes cambiais realizados no período seguinte mostraram que uma política cambial ativa teria trazido impacto efetivo para as exportações, mas só foram feitos após medidas que levaram o governo a arcar com o risco cambial nos empréstimos externos e liberaram o setor privado desse risco. Portanto, considero que a análise de Lessa sobre os limites que se opuseram ao plano permanece bastante pertinente e nem um pouco exagerada.

O ajuste estrutural significou mais um momento da industrialização nacional-desenvolvimentista operada pela Nação desde os anos trinta. A experiência histórica do II PND, que induziu, apoiou e coordenou a expansão econômica setorial, demonstrou efetivamente que uma política estruturante ativa pode gerar implicações profundas e definitivas para a estrutura produtiva do País, como destaca o exame estruturalista. O plano persistiu mesmo após a revisão de 1976, ainda que naquele momento tivesse desarticulado seus impactos sobre o setor privado nacional produtor de bens de capital.

O enorme programa de mudança estrutural consistiu em mais uma oportunidade de debate e confronto entre liberais e desenvolvimentistas sobre a industrialização, ainda que transfigurado em um debate a respeito do ajuste externo. Para os liberais, o ajuste externo não se fez, tendo em vista que se definiu maior introversão da estrutura econômica. Para os desenvolvimentistas, o ajuste foi realizado pois a estratégia atuou exatamente sobre as lacunas da indústria e da infra-estrutura que explicavam o desequilíbrio externo. Retrospectivamente, não há como discordar da avaliação dos executores e defensores da estratégia: o parque industrial montado e sua capacidade exportadora, que se efetiva mais adiante, são prova incontestada da transformação estrutural e da nova inserção internacional conquistada. São clara demonstração de que o ajuste externo não precisaria limitar-se às alternativas de inserção dadas pelas vantagens comparativas absolutas da agricultura e da mineração.

Estes aspectos, contudo, não podem ser utilizados para encobrir ou atenuar uma relevante questão destacada pelas análises liberais: na medida em que os estímulos estatais alteravam rentabilidades relativas deveriam ser bem medidos na sua magnitude, duração e retorno social para que não se transformassem em privilégios e desperdício de recursos públicos, o que realmente acabou ocorrendo no período. De outro lado, a experiência do II PND tornou claro ainda que a defesa de uma política industrial ativa não poderia abstrair os limites da ação do Estado. A abordagem pós-estruturalista nota corretamente que esta ação não teria forças para se manter de forma contrária à estrutura e dinâmica econômica prevalecente, deslocada de uma base de apoio político, econômico e

empresarial. Na fase de crescimento anterior ao lançamento do II PND haviam se fortalecido e consolidado diversos interesses econômicos no Brasil (caso dos setores de bens de consumo durável e de construção civil), os quais dificilmente poderiam ter sido contrariados ou abandonados.

O ajuste estrutural e o salto na capacidade instalada da indústria aprofundaram a base da cadeia produtiva e levaram a uma estrutura industrial mais equilibrada e diversificada. Contudo, o exame retrospectivo da evolução setorial da economia indica que os resultados foram bastante desiguais. A expansão produtiva e a mudança estrutural foi melhor sucedida nas áreas de insumos básicos, energia elétrica e comunicações, mas excessiva em relação à demanda e desarticulada em bens de capital e modesta nas áreas de petróleo e transporte ferroviário. A construção de usinas hidroelétricas e rodovias, bastante articulada à construção civil, garantiu firme demanda àquele setor. A demanda da indústria de bens de capital, ao contrário, foi prejudicada pelo direcionamento de compras de equipamentos ao exterior (dadas as condições de financiamento dos investimentos e a internacionalização da indústria) e pela timidez na implantação de campos de petróleo e ferrovias. Cabe sublinhar, assim, que o programa de ajuste estrutural não conseguiu articular a expansão desse setor.

A expansão na indústria de insumos básicos a consolidou na estrutura industrial e a fez alcançar inserção internacional bastante competitiva e destacada, propiciando crescentes volumes de exportação ao País na década de oitenta. O crescimento da infra-estrutura de energia elétrica permitiu transformar o enorme potencial hidroelétrico do País em vantagem competitiva, sendo que o setor de insumos básicos pode usufruir desta vantagem. É interessante notar que essa evolução deixou claro que o desenvolvimento do País não precisaria se limitar às possibilidades da agricultura e da mineração, mas ao mesmo tempo esteve centrada numa produção industrial intensiva em recursos naturais e energia a qual aproveitou, com tecnologia e escalas de produção adequadas, as vantagens competitivas oferecidas pela base de recursos hídricos, agrícolas, minerais e florestais.

O setor produtor de bens de capital enfrentou enormes percalços ao longo do período e na década de oitenta. A capacidade produtiva instalada em bens de capital foi desproporcional face à demanda definida pelo nível de investimento de longo prazo do País. Ademais, a pretensão de consolidar uma indústria nacional no setor foi limitada pela reduzida especialização, que dificultou a capacitação tecnológica, e pela presença de uma estrutura industrial e financeira atrelada ao exterior, que tornou mais complexa a articulação interindustrial das empresas nacionais. O setor de bens de capital criado se mostrou pouco rentável e ocioso, o que gerou um processo de reestruturação e enxugamento do setor. Tal evolução sinalizou que a busca da total auto-suficiência associada a uma estrutura industrial completa gerou, senão ineficiência sistêmica como afirmam os liberais, pelo menos distorções alocativas e maiores custos de produção.

A mudança da matriz energética no sentido de reduzir o desequilíbrio externo poderia ter sido muito mais intensa, ainda que as medidas tomadas caminhassem na direção correta. Foram ampliados os investimentos no aumento da produção interna de petróleo, na mudança da estrutura de refino de derivados, e na expansão do transporte ferroviário urbano (inclusive metrô). O governo internalizou o aumento do custo do petróleo bruto importado, mas optou por absorvê-lo através da redução de impostos e da margem bruta da PETROBRÁS. Assim, não houve subsídio direto ao consumidor, como chegaram a afirmar as análises liberais, pois a venda de derivados continuou a gerar resultados positivos, mas sim uma quase integral isenção de impostos, que significou uma recusa ao desestímulo ao consumo, e uma redução de lucros, que limitou a capacidade de investimento no setor.

Mas muito mais poderia ter sido feito, sobretudo enquanto não se concretizasse a mudança estrutural, via ajuste de preços e câmbio, racionamento e conservação, e ainda por maiores investimentos em petróleo. Mesmo o aumento da oferta de energia elétrica substituiu mais o consumo de lenha do que de petróleo. As ações do governo seguinte face ao segundo choque do petróleo, que tiveram impacto muito forte para reduzir o desequilíbrio na balança comercial, comprovam esta constatação. Após o segundo choque, quando já era irreversível a vulnerabilidade decorrente do desajuste externo, foram tomadas medidas drásticas tais como a maxidesvalorização cambial e o aumento de preços de derivados, a concessão de subsídios até exagerados a energias alternativas, e o reforço ao investimento na produção interna de petróleo e gás natural.

A estratégia econômica não pode ser vista como uma saída fácil, visão apresentada pelos neoliberais. Castro mostra que a opção por acelerar e radicalizar o caminho industrializante foi difícil e ousada. De fato, o II PND envolveu um enorme esforço de investimento com brutal necessidade de capital e redirecionou impulsos provenientes do mercado (o grave obstáculo externo e o esgotamento do ciclo de expansão interno), buscando resultados que só se apresentariam no momento seguinte.

Contudo, essa análise peca por minimizar os profundos desajustes trazidos pela estratégia estruturante do II PND. A ausência de um reordenamento adequado das condições de financiamento da economia, a falta de percepção dos limites concretos do poder da ação estatal, a desarticulação intersetorial e temporal e a pequena rentabilidade de alguns dos projetos do II PND foram aspectos geradores de um enorme comprometimento financeiro, viabilizado pelas condições do mercado internacional de crédito.

A ausência do reordenamento financeiro da economia, em particular, levou à máxima utilização dos mecanismos externos de financiamento. No período houve intenso crescimento da captação de empréstimos de bancos privados externos, que apresentavam custo mais elevado e instável. Tal movimento explicitou a condição de subdesenvolvimento do sistema financeiro interno para o

financiamento de uma fase mais avançada de expansão produtiva.

Esses desajustes foram reforçados pela inconsistente condução da política macroeconômica. Tanto a política excessivamente expansionista do início do período quanto a política monetária restritiva e equivocada de combate à inflação e de indução à tomada de recursos externos ampliaram demasiadamente a dívida e a vulnerabilidade externa. Na medida em que a articulação financeira ao exterior permaneceu inalterada, houve crescimento da dívida interna e detonou-se a especulação financeira, fragilizando financeiramente o setor público.

A análise estruturalista de Castro, ao sublinhar com acerto a relevância da mudança estrutural para a inserção externa do País, acabou por minimizar deficiências fundamentais da estratégia, captadas pelo exame neoliberal e pós-estruturalista. Para ele, o saldo comercial estrutural viabilizaria a rolagem da dívida e a superação da vulnerabilidade financeira externa, e as condições financeiras do Estado ainda seriam razoáveis. Seus seguidores corrigiram sua visão e admitiram o vínculo do ajuste estrutural ao endividamento externo e interno do setor público e ao esgotamento da expansão estatal, apesar de repartir a responsabilidade com o inimaginável aumento dos juros externos e com a gestão econômica de Delfim Netto no governo seguinte - por sua política tarifária e cambial que favoreceu o setor privado exportador e prejudicou as endividadas empresas públicas industriais e de serviços. Mas não se pode deixar de concluir que a dívida externa, mesmo abstraindo o choque de juros de 1979 e a parcela de dívida contraída no governo seguinte, representaria enorme ônus ao longo da década de oitenta.

A conclusão de que a estratégia induziu a economia brasileira a um período de "marcha forçada", face a estes aspectos, também é discutível. Considero que a saída para a qual os formuladores da estratégia caminharam mostrou ser aquela que enfrentou menor grau de resistência política à sua adoção (e não a mais acertada do ponto de vista econômico). A alternativa de realizar um colossal programa de investimentos e dar continuidade ao crescimento acelerado não desagradou nenhum interesse: intentava legitimar o governo pelo desempenho econômico; atendia ampla gama de setores produtivos prioritários ou não, garantindo demanda e fornecendo crédito aos mesmos; compatibilizava a melhoria das condições sócio-econômicas dos mais pobres com a falta de uma política ativa de desconcentração da renda e da riqueza. Ao contrário, as políticas macroeconômicas de gestão da moeda e do crédito geraram enormes ganhos para as empresas mais solventes e superavitárias, que não enfrentaram qualquer "marcha forçada".

Do ponto de vista econômico, lançar o País numa "marcha-forçada", naquelas circunstâncias, creio eu, seria concentrar recursos de toda a sociedade para o brutal esforço de acumulação na busca do redirecionamento setorial da produção e do ajuste externo. Em outras palavras, mais do que pretender benefícios futuros, seria realizar uma verdadeira operação de guerra, com prejuízos setoriais no

presente, para alcançar as metas propostas. Essa resposta envolveria as medidas de longo prazo adotadas, mas também o reordenamento financeiro da economia, adequando financiamentos, subsídios, tributação e gasto público ao investimento estratégico sem abandono dos programas de maior alcance social, dimensão pouco priorizada pelo plano. As necessárias medidas imediatas para reduzir o crescimento econômico e o desajuste externo apenas não poderiam ser contraditórias com a mudança estrutural, ou seja, deveriam preservar razoável crescimento nos setores de base. Porém, seria politicamente impraticável esse reordenamento e redirecionamento "forçado".

Na minha percepção, um tanto intuitiva, o endividamento externo, a aceleração inflacionária e o colapso das contas públicas de algum modo estiveram associados a uma deficiência institucional da Nação: mais uma vez na sua história, o País demonstrou sua tendência à acomodação, sua capacidade de avançar contornando e transferindo para o futuro o enfrentamento de problemas, ampliando com isso os desequilíbrios. Nesta ocasião, como em outras, a reforma institucional permitiu avançar na industrialização preservando acertos políticos a custa de desajustes. Nessa evolução, o ônus dos desajustes foi lançado à sociedade diretamente via endividamento público interno e externo e aumento de impostos, ou indiretamente via preços e inflação, e penalizou os grupos sociais que não conseguiram se proteger da inflação nem se furtar ao pagamento de impostos. O agravante é que as correções necessárias ficaram mais difíceis, e ficam cada vez mais difíceis: quanto mais se avança no processo de industrialização, não só aumentam as exigências tecnológicas e financeiras como também crescem os interesses consolidados na estrutura econômica e os impactos das mudanças na cadeia produtiva.

Com o II PND criou-se um parque industrial de estrutura similar à de países avançados. Mas o exame das transformações econômicas faz divergir da conclusão de que esta etapa histórica do processo de industrialização configurou uma estrutura completa, integrada e não subordinada ao centro. Para Castro, a economia, ao alcançar a base da cadeia produtiva, percorreu a última etapa do processo e superou a vulnerabilidade externa. Na verdade, naqueles anos esse estágio de desenvolvimento estava sendo rapidamente ultrapassado em virtude de intensas transformações tecnológicas mundiais. Para internalizar base técnica capaz de sustentar e autodeterminar os rumos do desenvolvimento seria preciso lograr um desenvolvimento tecnológico autônomo, a menos que houvesse estabilidade do padrão produtivo e tecnológico. A falta de mecanismos de estímulo à capacitação tecnológica e a dificuldade em superar a dependência externa nessa dimensão, aspecto menosprezado por Castro, foram objeto de reavaliação posterior de seus partidários.

A abordagem pós-estruturalista não se furtou a tratar das deficiências do setor de bens de produção no aspecto tecnológico e na articulação intersetorial com os demais setores industriais, muito

internacionalizados em suas relações produtivas e financeiras. Mas seu exame admite que no período do Plano de Metas (1955-1961) tais deficiências haviam sido minimamente superadas, a ponto de permitir a articulação, imperfeita mas razoável, do setor de bens de produção com o conjunto da indústria. Definida a articulação interna e inalterado o padrão produtivo, garantia-se a autonomia da expansão do capital no espaço nacional, embora a sobreacumulação de capital dos setores líderes demonstrasse os limites dessa articulação. Tal hipótese supunha forte subordinação do capital internacional instalado aos ditames do espaço nacional de acumulação e grau bastante elevado de fechamento da economia brasileira. De fato, pouco cogitava que se pudesse enfrentar tais limites e desarticulações com o recurso aos mercados externos. Contudo, posteriormente essas percepções mostraram-se pouco sustentáveis, na medida em que a economia mundial cada vez mais passou a atuar num contexto de globalização de mercados.

Numa perspectiva analítica, cabe sublinhar nestas conclusões o irrealismo da hipótese de estabilidade do padrão produtivo e tecnológico mundial implícito nessas análises e do objetivo de política industrial daquele período, de pretender dar o "perfil industrial definitivo" ao País. Não se poderia admitir uma economia autônoma em relação aos países avançados enquanto o País fosse vulnerável às dimensões tecnológica e financeira. Como não se incentivou a geração interna de tecnologia de forma consistente, configurou-se nova defasagem em relação ao padrão tecnológico de ponta. Essa defasagem (ampliada pela retração do investimento associada ao ônus financeiro do País) impediu conquistar uma inserção externa não subalterna ou uma dinâmica industrial autodeterminada e negou a conclusão de Castro de que, completa a base técnica da estrutura produtiva, o subdesenvolvimento econômico estaria superado.

Seria preciso, a meu ver, repensar o conceito de industrialização que supõe completar a estrutura produtiva ou autonomizar o espaço nacional de acumulação. Esse conceito tomaria o sentido de processo de transformação estrutural que diversifica e moderniza, mas não completa o perfil produtivo e muito menos leva à desindustrialização. Seria um processo de reespecialização produtiva com aproveitamento industrial e tecnológico de vantagens competitivas naturais em condições financeiras compatíveis. A economia haveria que persistir na trajetória sem fim do desenvolvimento. O desafio estrutural permanente a ser enfrentado seria buscar o avanço e o desenvolvimento autônomo nas dimensões tecnológica e financeira em todos os setores (desde a indústria mais sofisticada até a agricultura tradicional), para reduzir e eventualmente superar o hiato tecnológico nacional.

A estratégia do II PND, nos anos setenta, ao mesmo tempo aprofundou e desestruturou o processo de desenvolvimento e industrialização baseado na intervenção do Estado e no financiamento externo. A profunda crise externa dos anos oitenta agudizou o endividamento público externo e interno e reduziu ainda mais o raio de manobra do Estado para conduzir a política econômica e lançar uma



estratégia desenvolvimentista. Os anos gastos para equacionar a questão externa efetivamente impediram de pretender avançar para o novo estágio produtivo mundial que então se consolidava. Este período seria mais do que suficiente para o reaparecimento da vulnerabilidade produtiva da economia. O descolamento do País dos fluxos financeiros e tecnológicos mundiais acabaria por relançar a defasagem tecnológica do parque industrial brasileiro, afetando sua articulação internacional. Assim, ampliou-se a abrangência da vulnerabilidade da economia brasileira: à vulnerabilidade produtiva conjugou-se a financeira.

A incapacidade do País e da política econômica em responder a tais desajustes atravessou os anos oitenta e chegou até os anos noventa. Estes são problemas inéditos e complexos e dependem de um acerto social e político cada vez mais difícil em razão do fortalecimento de interesses observado. Daí a dimensão e a duração da crise e a gritante atualidade das questões; daí que todas as abordagens, independente de sua visão, destaquem a necessidade do comprometimento político da sociedade para com a tarefa de superar a crise. Essa tarefa envolve a reespecialização produtiva, o reordenamento das condições de financiamento do crescimento, o saneamento financeiro do Estado e a estabilização de preços que permitam criar as condições produtivas e financeiras necessárias para preservar a inserção internacional do País e sustentar a retomada do desenvolvimento com nova dimensão tecnológica.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva, org.

(1990) **A Ordem do Progresso - Cem Anos de Política Econômica Republicana**. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

ARIDA, Pérsio, org.

(1983) **Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural - O Brasil Diante da Crise**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.

AYZA, Juan; FICHET, Gérard; GONZÁLEZ, Norberto

(1975) **América Latina: Integración Económica y Substitución de Importaciones**. México, Fondo de Cultura Económica.

BACHA, Edmar

(1982) "Inflação: Uma Agenda Não-Monetarista" in TAVARES, Maria da Conceição & DAVID, Maurício Dias, org. **A Política Econômica da Crise: Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes/Achiamé.

BACHA, Edmar & MALAN, Pedro

(1986) "A Dívida Externa Brasileira: dos Milagres ao Fundo" in STEFAN, Alfred, org. **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.

BAER, Mônica

(1986) **A Internacionalização Financeira no Brasil**. Petrópolis, Ed. Vozes.

BATISTA, Jorge Chami

(1987) "A Estratégia de Ajustamento Externo do II PND" in **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 7, n. 2, abr./jun./1987.

(1989) **Foreign Indebtedness and Macroeconomic External Adjustment: Brazil's Industrial Strategy and Policy Responses to External Shocks in the 1970s and 1980s**. University of Cambridge. (tese de doutorado).

BAUMANN, Renato & MOREIRA, Heloiza

(1987) "Os Incentivos às Exportações Brasileiras de Produtos Manufaturados - 1969/1985" in **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, vol. 17, n. 2, ago.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata, org.

(1983) **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1 e 2.

BIASOTO Jr., Geraldo

(1988) **Endividamento Externo e Desequilíbrio Financeiro do Setor Público na Primeira Metade dos Anos Oitenta**. Campinas, IE/UNICAMP, mimeo. (dissertação de mestrado).

BIELSCHOWSKY, Ricardo

(1988) **Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. Rio de

- Janeiro, IPEA/INPES. (série PNPE 19).
- BIELSCHOWSKY, Ricardo & SILVEIRA, Caio César Lock Prates  
 (1986) "Introdução ao Pensamento Econômico Brasileiro Atual: O Debate da Retomada 1984/1985" in **Boletim de Conjuntura do IEI/UFRJ**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 1, jan.
- BONELLI, Régis & WERNECK, Dorothea  
 (1978) "Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos 70" in SUZIGAN, Wilson, org. **Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- BRAGA, José Carlos de Souza  
 (1982) "Os Orçamentos Estatais e a Política Econômica" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.
- CABRAL, José Roberto V.  
 (1987) "Correção Monetária: Retrospectiva" in **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, out.
- CAMPOS, Roberto  
 (1983) "Soluções para a Crise Brasileira" in **Diagnósticos Apec - Dívida Externa, Desdolarização, Dívida Interna e Poupança Interna**, Rio de Janeiro, n. 9.
- CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTTO, Enzo  
 (1970) **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel  
 (1975) **O Capitalismo Tardio**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982. (tese de doutorado)  
 (1977) "O Estado Brasileiro e os Limites da 'Estatização'" in **Ensaio de Opinião**, Ed. Inúbia, vol. 5.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello  
 (1977) "Reflexões Sobre a Crise Atual" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga e COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, org.  
 (1983) **FMI vs. Brasil, A Armadilha da Recessão**. São Paulo, Gazeta Mercantil.
- CARNEIRO, Dionísio Dias  
 (1983) "O Terceiro Choque: É Possível Evitar a Depressão ?" in ARIDA, Pêrsio, org. **Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural - O Brasil Diante da Crise**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.  
 (1990) "Crise e Esperança: 1974-1980" in ABREU, Marcelo de Paiva, org. **A Ordem do Progresso - Cem Anos de Política Econômica Republicana**. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- CARNEIRO, Ricardo de Medeiros  
 (1991) **Crise, Estagnação e Hiperinflação - A Economia Brasileira nos Anos Oitenta**. Campinas,

IE/UNICAMP, mimeo. (tese de doutorado).

CASTRO, Antonio Barros de

- (1980) "Crise e Perspectivas da Economia Mundial", palestra proferida em 22/08/1979, in **Revista Tibiriça**, São Paulo, n. 12, jan./mar.
- (1982) "A Política Energética em Questão" in TAVARES, Maria da Conceição & DAVID, Maurício Dias, org. **A Política Econômica da Crise: Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes/Achiamé.
- (1984) **Ajustamento vs. Adaptação Estrutural: A Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, mimeo. (texto para discussão n. 49).
- (1985) "Ajustamento vs. Transformação. A Economia Brasileira de 1974 a 1984" in CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- (1986) "A Economia Brasileira em Marcha Forçada", entrevista ao **Boletim IERJ**, Rio de Janeiro.

CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de

- (1985) **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- (1988) "O Saldo e a Dívida" in **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 8, n. 2, abr./jun.

CONTADOR, Claudio

- (1982) "O Liberalismo Moderno como Ideal Filosófico e Político" in RABELLO DE CASTRO, Paulo org. **Crise do "Bom Patrão"**. Rio de Janeiro, Ed. CEDES/APEC.

COUTINHO, Luciano

- (1977) "O Setor Produtivo Estatal: Autonomia e Limites" in **Ensaio de Opinião**, Ed. Inúbia, vol. 5.
- (1979) "Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.
- (1980) "Crise e Perspectivas da Economia Mundial", palestra proferida em 22/08/1979, in **Revista Tibiriça**, São Paulo, n. 12, jan./mar.

COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello

- (1977) "Estado, Sistema Financeiro e Forma de Manifestação da Crise: 1929-1974" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.
- (1982) "Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974/1981" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.

DAVIDOFF CHAGAS CRUZ, Paulo

- (1981) "Notas Sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed.

Brasiliense, vol. 2.

- (1984) **Dívida Externa e Política Econômica; A Experiência Brasileira nos Anos Setenta**. São Paulo, Ed. Brasiliense.

DELFIM NETTO, Antonio

- (1980) **Manter o Desenvolvimento e Reduzir a Dependência Externa**, palestra proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, maio. Brasília, Secretaria de Planejamento.
- (1984) **Mudanças Estruturais da Economia no Governo Figueiredo**, palestra proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, em 13/06/1984. Brasília, Secretaria de Planejamento.

DIB, Maria de Fátima Pombal

- (1985) **Importações Brasileiras: Políticas de Controle e Determinantes da Demanda**. Rio de Janeiro, BNDES.

DOBB, Maurice

- (1973) **Teorias do Valor e da Distribuição Desde Adam Smith**. Livraria Martins Fontes.

DRAIBE, Sonia

- (1985) **Rumos e Metamorfoses - Um Estudo Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas de Industrialização no Brasil: 1930-1960**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.

GALVÊAS, Ernane

- (1983) **A Crise Mundial e a Estratégia Brasileira de Ajustamento do Balanço de Pagamentos**, exposição no Senado Federal, Brasília, em 23/03/1983. Brasília, Banco Central.

FAJNZYLBER, Fernando

- (1983) **La Industrialización Trunca de América Latina**. México, Centro de Economía Transnacional e Editorial Nueva Imagen.

FISHLOW, Albert

- (1986a) "Evolução das Teorias Econômicas na América Latina" in **Literatura Econômica**, Rio de Janeiro, vol. 8, n. 2, jun.
- (1986b) "A Economia Política do Ajustamento Brasileiro aos Choques do Petróleo: Uma Nota Sobre o Período 1974/84" in **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 3, dez.

GEISEL, Ernesto

- (1974a) "Discurso na Primeira Reunião Ministerial", proferido em 19/03/1974, in **Discursos - Volume I - 1974**. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, fev.
- (1974a) "Reunião Ministerial de Encaminhamento ao Congresso Nacional do II PND", em 10/09/1974, in **Discursos - Volume I - 1974**. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, fev./1975.
- (1975) **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, mar./1975.

GOLDENSTEIN, Lídia

- (1985) **Da Heterodoxia ao FMI - A Política Econômica de 1979 a 1982**. Campinas, IE/UNICAMP, mimeo. (dissertação de mestrado).

GUEDES, Paulo

- (1980) "Dívida Externa e a Estrutura do Balanço de Pagamentos no Modelo Neoclássico Agregado Real de Crescimento Ótimo" in *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, IBRE/ FGV, vol. 34, n. 3, jul./set.

KANDIR, Antonio

- (1989) **A Dinâmica da Inflação**. São Paulo, Ed. Nobel.

LANGONI, Carlos

- (1976) **A Economia da Transformação**. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora.  
 (1978a) **A Política Econômica do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, FGV/APEC.  
 (1978b) **A Nova Inflação Brasileira**, palestra proferida na Associação Comercial de São Paulo, São Paulo, em 29/08/79. São Paulo, Associação Comercial de São Paulo.  
 (1982) "Saída Está na Agricultura e na Mineração" in *Folha de São Paulo*, São Paulo, em 19/07/82.  
 (1985) **A Crise do Desenvolvimento - Uma Estratégia para o Futuro**. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio.

LESSA, Carlos

- (1976) **O Conceito de Política Econômica: Ciência e/ou Ideologia ?**. Campinas, UNICAMP, mimeo.  
 (1977) "Visão Crítica do II PND" in *Revista Tibiriça*, São Paulo, n. 6.  
 (1978) **A Estratégia de Desenvolvimento 1974/1976 - Sonho e Fracasso**. Rio de Janeiro, FEA/UFRJ, mimeo. (tese de professor titular).

LESSA, Carlos & DAIN, Sulamis

- (1982) "Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.

LOPES, Francisco

- (1979) "Teoria e Política da Inflação Brasileira: Uma Revisão Crítica da Literatura" in SAYAD, João, org. **Resenhas de Economia Brasileira**. Ed. Saraiva.

MADI, Maria Alejandra Caporale

- (1985) **A Vanguarda do Pensamento Conservador - Um Estudo Sobre as Idéias Econômicas de Roberto Campos no Período 1950/1964**. Campinas, UNICAMP, mimeo. (dissertação de mestrado).

MALAN, Pedro

- (1982) "O Problema da Dívida Externa" in TAVARES, Maria da Conceição & DAVID, Maurício Dias, org. **A Política Econômica da Crise: Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes/Achiamé.
- MALAN, Pedro & BONELLI, Régis
- (1976) "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria na Segunda Metade dos Anos 70" in **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 2, ago.
- (1983) **Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamentos: o Brasil dos Anos 70 aos Anos 80**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nov. (texto para discussão n. 60).
- MANTEGA, Guido
- (1984) **A Economia Política Brasileira**. Petrópolis, Ed. Vozes.
- MARQUES, Maria Silvia Bastos
- (1985) "A Aceleração Inflacionária no Brasil: 1973-1983" in **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, IBRE/FGV, vol. 39, n. 4, out./dez.
- MARTONE, Celso
- (1982) "A Expansão do Estado Empresário no Brasil" in RABELLO DE CASTRO, Paulo, org. **A Crise do "Bom Patrão"**. Rio de Janeiro, Ed. CEDES/APEC.
- MAZZUCHELLI, Frederico
- (1977) **A Expansão Inconclusa: Considerações Sobre o Setor de Bens de Capital no Brasil**. Campinas, UNICAMP. (dissertação de mestrado).
- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto & MANOEL, Alvaro
- (1988) "Insumos Agrícolas: Evolução Recente e Perspectivas" in BRANDÃO, Antonio Salazar, editor. **Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. (série PNPE 18).
- MODIANO, Eduardo
- (1982) "Choques Externos e Preços Internos: Dificuldades da Política de Ajuste" in ARIDA, Pêrsio, org. **Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural - O Brasil Diante da Crise**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- MOURA DA SILVA, Adroaldo
- (1979) **Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas**, São Paulo, IPE/USP, mimeo.
- (1982) "Preço Real dos Derivados de Petróleo" in **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, set.
- NAJBERG, S.
- (1989) **Privatização de Recursos Públicos: Os Empréstimos do Sistema BNDES ao Setor Privado Nacional com Correção Parcial**. Rio de Janeiro, PUC. (dissertação de mestrado).
- PAULANI, Leda; BIER, Amaury; MESSEMBERG, Roberto

- (1987) **O Heterodoxo e o Pós-moderno: O Cruzado em Conflito**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- PESSANHA, Charles de Freitas
- (1981) **O Estado e Economia no Brasil: A Campanha Contra a Estatização 1974-1976**. Rio de Janeiro, IUPERJ. (dissertação de mestrado).
- PREBISCH, Raúl
- (1949) "El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas" in GURRIERI, Adolfo, org. **La Obra de Prebisch em la Cepal**. México, Fondo de Cultura Económica.
- (1950) "Crecimiento, Desequilibrio y Disparidades: Interpretación del Proceso de Desarrollo Económico" in GURRIERI, Adolfo, org. **La Obra de Prebisch em la Cepal**. México, Fondo de Cultura Económica.
- RABELLO DE CASTRO, Paulo
- (1982) "O Poder do Estado na Economia: Expansão e Crise" in RABELLO DE CASTRO, Paulo org. **A Crise do "Bom Patrão"**. Rio de Janeiro, Ed. CEDES/APEC.
- (1983) "Macroeconomia Madrasta, Microeconomia Mirrada" in CARDOSO DE MELLO, João Manuel & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, org. **FMI vs. Brasil: A Armadilha da Recessão**. São Paulo, Gazeta Mercantil.
- RAMOS, Lauro & MATA, Milton da
- (1985) "A Questão Energética e a Economia Brasileira: Experiência Recente e Perspectivas" in **Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- RODRÍGUEZ, Octavio
- (1981) **Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal**. Ed. Forense-Universitária.
- RYFF, Tito Bruno Bandeira
- (1982) "A Cornucópia Agrícola: Mito e Realidade" in TAVARES, Maria da Conceição & DAVID, Maurício Dias, org. **A Política Econômica da Crise: Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes/Achiamé.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda
- (1988) **Padrão de Reciclagem da Dívida Externa e Política Econômica do Brasil em 1983 e 1984**. Campinas, IE/UNICAMP, mimeo. (dissertação de mestrado).
- SAVIANO JR., Cleofas
- (1993) **O Discurso Cepalino: Ensaio de Análise Retórica**. São Paulo, USP. (dissertação de mestrado).
- SCHWARTSMAN, Alexandre
- (1990) **Auge e Declínio do Leviathan - Mudança Estrutural e Crise na Economia Brasileira**. São Paulo, USP. (dissertação de mestrado).
- SCHWARTZ, Gilson



(1989) "Reforma Versus Ajustamento" in **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 24, jul.

SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República

(1974) **II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento: 1974-1979**. Brasília, set.

(1976) **Ação Para a Empresa Privada Nacional**. Brasília, Conselho de Desenvolvimento Econômico, jun.

SENNA, José Júlio

(1983) **A Mão Visível: Problemas e Controvérsias da Política Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, IBMEC.

SENNA, José Júlio & KOGUT, Edy Luiz

(1977) "A Anatomia do Modelo Brasileiro" in **A Economia Brasileira e suas Perspectivas**. Rio de Janeiro, APEC.

SERRA, José

(1981) "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.

SIMONSEN, Mario Henrique

(1974a) "Política Anti-Inflacionária e Controle de Preços", palestra proferida na FIESP, São Paulo, em 18/04/1974, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 1.

(1974b) "Rumos do Desenvolvimento Brasileiro", palestra proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, em 01/08/1974, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 1.

(1975a) "Aspectos Atuais da Economia Brasileira", apresentação para empresários e jornalistas em Londres, em 04/03/1975, e Paris, em 06/03/1975, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 2.

(1975b) "Atuais Aspectos da Economia Brasileira", exposição nas Comissões de Economia e Finanças da Câmara dos Deputados, Brasília, em 05/07/1975, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 2.

(1975c) "A Economia Brasileira e a Conjuntura Mundial", palestra proferida nos Conselhos FIRJAN/CIRJ, Rio de Janeiro, em 17/07/1975, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 3.

(1975d) "Aspectos Atuais da Economia Brasileira", palestra proferida na Homenagem das Classes Empresariais do Brasil, Rio de Janeiro, em 01/08/1975, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 3.

(1975e) "Economia Brasileira: Retrospecto de 1975 e Possibilidades para 1976", palestra proferida na Homenagem da Federação Nacional dos Bancos, Rio de Janeiro, em 19/12/1975, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 3.

- (1976a) "Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro", palestra proferida no Seminário Internacional de Investimentos, Porto Alegre, em 28/04/1976, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 4.
- (1976b) "Aspectos Atuais do Desenvolvimento Brasileiro", exposição na Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, Brasília, em 29/04/1976, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 4.
- (1976c) "Aspectos Atuais da Conjuntura Brasileira", palestra proferida na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, Rio de Janeiro, em 24/09/1976, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 5.
- (1976d) "O Mercado de Capitais e a Conjuntura Econômica", palestra proferida no I Congresso Nacional de Bancos de Investimentos, Rio de Janeiro, em 24/09/1976, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 5.
- (1976e) "Táticas de Conjuntura e Estratégia de Desenvolvimento", palestra proferida na Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, em 23/11/1976, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 5.
- (1977a) "A Política Financeira do Atual Governo", palestra proferida na Câmara dos Deputados, Brasília, em 18/08/1977, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 6.
- (1977b) "Política Econômica e Desenvolvimento Social", palestra proferida na Fundação Milton Campos, Brasília, em 26/10/1977, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 6.
- (1977c) "Relações Entre o Governo e Setor Privado", palestra proferida na Conferência Nacional das Classes Produtoras - IV CONCLAP, Rio de Janeiro, em 04/11/1977, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 6.
- (1977d) "O Novo Capitalismo Brasileiro", palestra proferida no II Congresso Nacional de Sociedades Corretoras de Valores, Itapema, Santa Catarina, em 25/11/1977, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 6.
- (1978a) "O Desafio do Crescimento: Realizações e Expectativas", palestra proferida no XIX Encontro de Confraternização das Classes Empresariais, Rio de Janeiro, em 19/01/1978, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 7.
- (1978b) "A Economia Brasileira: Perspectivas a Curto e a Médio Prazo", palestra proferida em São Paulo, em 31/01/1978, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 7.
- (1978c) "Pagamentos Internacionais e Endividamento Externo", palestra proferida na Confederação Italiana da Indústria, Roma, 03/10/1978, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 7.

- (1979) "Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro", palestra proferida no XX Encontro de Confraternização das Classes Empresariais, Rio de Janeiro, em 25/01/1979, in **Palestras e Conferências 1974-1978**. Brasília, Ministério da Fazenda, vol. 7.
- (1983) "A Dívida e o Bode Expiatório" in **Revista Veja**, São Paulo, 30/03/1983.
- SOUZA, Francisco Eduardo Pires de
- (1985) "Metamorfoses do Endividamento Externo" in CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- (1991) **Um Estudo sobre o Problema do Ajustamento do Balanço de Pagamentos: Teoria e Experiência Brasileira nos Anos Oitenta**. Campinas, IE/UNICAMP, mimeo. (tese de doutorado).
- TADINI, Venilton
- (1986) **O Setor de Bens de Capital sob Encomenda: Análise do Desenvolvimento Recente (1974/83)**. São Paulo, IPE/ USP. (ensaios econômicos 57).
- TAVARES, Maria da Conceição
- (1975) **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. São Paulo, UNICAMP. (tese de livre docência).
- (1978a) **Ciclo e Crise: O Movimento Recente da Industrialização Brasileira**. Rio de Janeiro, FEA/UFRJ, mimeo. (tese de professor titular).
- (1978b) "O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 2.
- TAVARES, Maria da Conceição & Assis, José Carlos
- (1985) **O Grande Salto para o Caos**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.
- TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello
- (1978) "Notas Sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil" in BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, vol. 1.
- (1984) "Uma Reflexão Sobre a Natureza da Inflação Contemporânea" in **Revista do Instituto de Economia Industrial**, Rio de Janeiro, FEA/UFRJ, dez.
- TAVARES, Maria da Conceição & COUTINHO, Luciano
- (1986) **La Industrialización Brasileira Recente: Impasse e Perspectivas**. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ. (texto para discussão n. 96).
- TAVARES, Maria da Conceição & DAVID, Maurício Dias, org.
- (1982) **A Política Econômica da Crise: Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes/Achiame.

TAVARES, Maria da Conceição & LESSA, Carlos

- (1982) "A Política Econômica em Questão: Uma Discussão Crítica e de Alternativas" in TAVARES, Maria da Conceição & DAVID, Maurício Dias, org. **A Política Econômica da Crise: Problemas e Impasses da Política Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes/Achiamé.

- (1984) **O Desenvolvimento e a Política Industrial da Década de Setenta - Impasses e Alternativas**, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, mimeo.

VELLOSO, João Paulo dos Reis

- (1977) **Brasil: a Solução Positiva**, Abril-Tec Editora.  
 (1986) **O Último Trem para Paris**. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira.

WELLS, John

- (1988) **Latin America at the Cross Roads**. Santiago do Chile, PREALC.

WERNECK, Rogério Furquim

- (1986) "Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público" in **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 3, dez./1986.

ZINI JR., Álvaro Antônio

- (1982) **Uma Avaliação do Setor Financeiro no Brasil: da Reforma de 1964/65 À Crise dos Anos Oitenta**. Campinas, DEPE/UNICAMP. (dissertação de mestrado).  
 (1988) "As Minidesvalorizações Brasileiras: Política Cambial Adequada com Choques de Oferta ?" in **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 18, n. 1, jan./abr.