

4 Autoritarismo, Crescimento Econômico e o Esgotamento do Modelo de Desenvolvimento (1964 – 1984)

O período que se iniciou em 31 de março de 1964 e se estendeu até 1984 caracterizou-se pelo autoritarismo no campo político e por oscilações no quadro econômico, passando do “milagre” brasileiro para a grande crise dos anos 80. As flutuações econômicas nesse período podem ser interpretadas tanto pelas variações cíclicas de uma economia industrial madura, em que os condicionantes internos e suas repercussões sobre o nível de investimento da economia determinam o ciclo, como pelos condicionantes externos, refletindo os choques ocorridos na economia mundial e explicitando as vulnerabilidades associadas à forma de inserção da economia brasileira no cenário internacional. Podemos dividir este período em quatro fases:

- i. 1964/67: em que predominou a estagnação decorrente da política de estabilização e ao longo do qual realizaram-se profundas mudanças institucionais visando adaptar os instrumentos de política econômica, a forma de interação dos agentes privados com o Estado e a forma de inserção da economia brasileira na economia mundial ao novo estágio econômico do país e ao modelo de desenvolvimento pretendido;
- ii. 1968/73: nesta fase, denominada “milagre econômico”, o país colheu os frutos do processo de ajustamento do período anterior e aproveitou-se de um contexto internacional favorável, apresentando elevadas taxas de crescimento com relativo controle inflacionário;
- iii. 1974/79: neste período, tanto por condicionantes internos (desequilíbrios intersetoriais) como por choques externos (primeiro choque do petróleo), a economia apresentava uma tendência à retração do crescimento. Agindo contra a tendência, o Estado implantou um ambicioso programa de investimentos (II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento) visando sustentar as taxas de crescimento, o que se fez acompanhado de elevação na inflação e aprofundamento do endividamento externo, levando alguns autores a classificar este período como o de uma “economia em marcha forçada”;¹

1. Conforme título do livro de Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza: *A economia brasileira em marcha forçada* (1985).

- iv. 1980/84: estes anos foram marcados pelos impactos do segundo choque do petróleo e principalmente pelo choque de juros internacionais, que mostraram a vulnerabilidade da economia brasileira a uma crise cambial. Buscou-se um ajustamento externo para fazer frente ao pagamento de juros da dívida internacional, trazendo como consequência profunda recessão interna, grande elevação nas taxas inflacionárias e, principalmente, a falência do Estado.

Em termos políticos, o período marcou o final do Estado populista, e o governo passou a ser exercido de forma autoritária, sem a participação popular, por elementos militares. Manteve-se uma falsa imagem democrática, já que ao longo do período o Congresso Nacional continuou em atividade,² porém nem todos seus membros eram efetivamente eleitos, nem todos os cidadãos puderam participar do “jogo” político e os poderes do Legislativo foram consideravelmente solapados. O grau de autoritarismo e o nível de repressão foram-se alterando ao longo do regime militar: a fase mais dura foi a do governo Médici, de 1968 (Ato Institucional n.º 5) até 1974, a partir do qual iniciou-se o processo de distensão – a “abertura lenta, gradual e segura” –, que se estenderia ao longo dos governos Geisel e Figueiredo.

Seguindo a estrutura dos capítulos anteriores, analisar-se-ão as transformações na indústria, na agricultura e na inserção internacional do país ao longo deste período, além da atuação do Estado. Antes destes tópicos faremos uma descrição dos principais fatos político-econômicos no período e destacaremos as transformações institucionais ocorridas na fase inicial do regime militar.

4.1 DO GOLPE MILITAR À ABERTURA POLÍTICA: PRINCIPAIS FATOS POLÍTICOS DOS GOVERNOS MILITARES

Como visto no capítulo anterior, o populismo foi a forma assumida pelo Estado na transição da economia agrário-exportadora para a economia industrial. Duas características principais permearam o período populista:

- i. a política de desenvolvimento – a necessidade de crescimento econômico para sustentar os “compromissos”; este desenvolvimento será marcado pelo intervencionismo industrializante, com pressões para a adoção de políticas de cunho mais liberal e com crescimento marcado por crises;
- ii. a política de ordem – a necessidade de incorporar as massas urbanas para dar sustentação ao Estado de compromisso instaurado em 30; esta incorporação, porém, tinha também um aspecto de manipulação já que procurava-se controlar a atuação desses grupos, impedindo sua manifestação autônoma.

Além da crise econômica, no início dos anos 60, os governos populistas não conseguiam mais sufocar as manifestações e demandas sociais que eles próprios permitiram emergir. O conturbado quadro político-social que já se deteriorava desde o segundo governo Vargas foi agravado depois da renúncia de Jânio Quadros. No período de governo de João Goulart, as posições se radicalizaram e os conflitos sociais se acirraram. Por um lado, as reivindicações pró-reformas de base cresceram, buscando essencialmente medi-

das que alterassem o quadro da distribuição de renda e da propriedade no país e ampliassem os direitos de cidadania. As mobilizações populares cresceram tanto nas áreas urbanas (greve dos 700 mil em São Paulo), como no campo (movimentação das Ligas Camponesas) e mesmo nas hostes militares (manifestação dos marinheiros, de cabos e sargentos). A aproximação de Jango com esses setores afastou alguns membros governistas mais conservadores.

Por outro lado os setores conservadores da sociedade, insatisfeitos com o “descontrole social”, também se mobilizaram (a Marcha da Família por Deus e pela Liberdade) e passaram a articular a trama golpista junto à cúpula militar. Estes, também insatisfeitos com a desordem social e com a quebra de disciplina (desrespeito à hierarquia militar, aproximação dos escalões inferiores com trabalhadores organizados etc.), influenciados pela doutrina da Segurança Nacional e da oposição ao comunismo, buscavam, juntamente com grupos civis, a “volta da ordem”, a fim de que fosse possível a implantação de um processo de modernização do país, com a retomada econômica, porém com a manutenção da estrutura social e dos privilégios estabelecidos. Este quadro levou ao golpe militar que deporia Jango, sem grande resistência, em 31 de março de 1964.

O governo militar administrou e transformou o país por meio de atos institucionais e decretos que centralizaram todo o comando no Poder Executivo e tornou o Congresso figura decorativa. Deve-se destacar este fato, o Executivo tirou o poder de decisão do Congresso, mas manteve no papel o seu funcionamento, assim como, inicialmente, a própria Constituição de 1946, dando a aparência de respeito às regras estabelecidas e de não-autoritarismo do regime.

O primeiro ato institucional (AI-1) foi decretado em 9-4-1964 pelo chamado Comando Supremo da Revolução.³ Entre suas principais determinações estavam: a suspensão da imunidade parlamentar e permissão para o comando revolucionário cassar mandatos e retirar direitos políticos; a suspensão temporária da estabilidade dos funcionários públicos e especialmente da vitaliciedade dos magistrados; a prerrogativa do Executivo na criação de despesa pública; a instauração do chamado “decorso de prazo”;⁴ e a possibilidade de instalação de inquéritos policial-militares (os IPMs) contra os chamados subversivos da ordem. Também foi criado o SNI (Serviço Nacional de Informações) que se tornaria rapidamente em um dos principais órgãos do governo no controle e na repressão aos opositores do regime. Com essas medidas, criou-se o quadro institucional necessário para que os militares pudessem executar a “operação limpeza”, caçando os adversários do regime e eliminando direitos.⁵ A repressão focalizou, além da classe política que se opôs ao regime, a sociedade civil organizada como os sindicatos e os movimentos camponeses e estudantis.

2. Não se pode esquecer, porém, que em alguns momentos este foi fechado.

3. O Comando Supremo da Revolução assumiu o controle do país depois do golpe desencadeado pelo general Olympio Mourão Filho que marchou sobre o Rio de Janeiro com tropas vindas de Minas Gerais. A presidência foi assumida por Ranieri Mazzilli, então presidente da Câmara, mas era efetivamente exercida pelo Comando. Este era composto pelos ministros: general Artur da Costa e Silva, vice-almirante Augusto Rademaker Grünwald e tenente brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo.

4. Restrição de tempo (30 dias) para a Câmara e o Senado apreciarem os projetos de lei do Executivo a partir do que considerar-se-ia o projeto aprovado.

5. Podemos citar como exemplo de políticos atingidos pela operação João Goulart, Miguel Arraes, Brizola, Juscelino, Jânio Quadros, Mauro Borges entre outros.

Em 15 de abril de 64, por escolha indireta também estipulada pelo AI-1, assumiu a presidência o general Humberto de Alencar Castelo Branco, cujo mandato deveria ir até 31 de janeiro de 1966.⁶ As principais missões de seu governo eram: purificar o terreno dos "maus elementos" e acabar com a corrupção para que pudesse se pensar em retomar uma "democracia restringida" conforme imaginada pelo chamado grupo castelista;⁷ e reformular as instituições econômicas de modo a promover o ajustamento econômico e fortalecer o sistema para a retomada do desenvolvimento com ordem social. Para este fim, lançou-se o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) que tinha tanto um caráter reformista como um componente emergencial de combate à inflação.

Em termos políticos, deve-se notar que apesar do expurgo feito em relação aos inimigos do regime, o governo Castelo tentou conservar, inicialmente, uma aparência não estritamente autoritária, mantendo algumas das instituições democráticas, como as eleições diretas para governadores em alguns estados marcada para outubro de 1965. Nestas, apesar de terem sido impostos uma série de vetos a candidatos, o governo perdeu em importantes estados: Guanabara, Minas Gerais, Santa Catarina e Mato Grosso. Isto fortaleceu as pressões do grupo "linha dura" contra um possível descontrole da situação por parte do grupo castelista, exigindo o aprofundamento do autoritarismo.

Com isso, vieram os novos Atos Institucionais – o AI-2 em outubro de 1965 e o AI-3 em fevereiro de 1966. Estes estabeleciam eleições indiretas para presidente, realizada pelo Congresso Nacional em sessão pública e com voto nominal (aberto). A mesma sistemática era estendida para a eleição de governadores nas respectivas Assembléias Estaduais. Foram incluídas medidas que possibilitavam ao Executivo o fechamento do Congresso e reformulou-se o sistema partidário extinguindo os partidos existentes, os quais, na prática, se reagruparam em dois partidos: Aliança Renovadora Nacional (Arena) – situação – e MDB (Movimento Democrático Brasileiro) – oposição. O primeiro tornou-se majoritário nas eleições de 1966, porém não se pode esquecer que parte da oposição defendeu o voto em branco, como uma manifestação de repúdio ao sistema.

Em outubro de 1966, o Congresso foi fechado, só sendo reaberto pelo AI-4 para a aprovação do novo texto constitucional em 1967. Neste, incorporou-se a centralização do poder no Executivo, com as chamadas matérias de segurança nacional. Com as novas formas de eleições e regras partidárias, enfraqueceu-se também a estrutura federativa, tirando poder de estados e municípios, fortalecendo-se o governo federal. Era diretamente com os membros do governo federal que os elementos da "sociedade civil" deveriam negociar, a partir disso as elites dominantes passaram a encaminhar suas reivindicações diretamente à alta cúpula do governo, o que, segundo os defensores do regime, permitiria maior agilidade no processo decisório, dada sua centralização no executivo.

6. Juntamente com Castelo Branco assumiram os generais Golbery do Couto e Silva (SNI) e Ernesto Geisel (Casa Militar), Octavio de Gouveia Bulhões (Fazenda), Roberto Campos (Planejamento), Luís Vianna Filho (Casa Civil), Milton Campos (Justiça), Vasco Leitão da Cunha (Relações Exteriores) e os marechais Juarez Távora (Transportes e Obras Públicas) e Cordeiro de Farias (Interior).

7. O grupo castelista, também conhecido como grupo da Sorbone, era composto por militares próximos a Escola Superior de Guerra, como os generais Golbery, Ernesto Geisel, Cordeiro de Farias e Jurandir Mamede, considerados mais moderados em relação à "linha dura" que assumiu o governo posteriormente e que acreditava na necessidade de forte controle armado sobre a sociedade civil. Acreditavam, os castelistas, que a intervenção militar devesse ser temporária, evitando a eternização dos militares no poder, e que articulações com os setores civis e até com a oposição não radical fosse possível. Economicamente eram considerados menos nacionalistas e mais liberais que a "linha dura".

Em março de 1967 iniciou-se o segundo governo militar, tendo como presidente o general Artur da Costa e Silva. Este levou para o Executivo um número bastante significativo de militares juntamente com os chamados tecnocratas que teriam a incumbência de acelerar o ritmo de crescimento da economia.⁸ Neste momento já se faziam presentes algumas manifestações de oposição ao regime militar, como a Frente Ampla criada em 1966, formada por políticos que reivindicavam a redemocratização do país.⁹ Estes movimentos se acirraram significativamente em 1968 e centraram-se em torno da Igreja, dos estudantes e de greves operárias, como as de Contagem (MG) e a de Osasco (SP). Paralelamente, foram crescendo as manifestações de grupos de esquerda, que passaram a ver na luta armada a única possibilidade de se opor ao regime militar. Entre estes grupos destacavam-se: a Aliança de Libertação Nacional (ALN), liderada por Carlos Marighella; a Ação Popular (AP), o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), que contava com militares de esquerda como o capitão Lamarca. A ação desses grupos se fazia principalmente no setor urbano e ia de ações terroristas, como explosões de bombas, a seqüestros e assaltos para conseguir a libertação de indivíduos presos pelo governo e a obtenção de recursos necessários à organização. Um pouco mais tarde também a região rural passou a ser campo de atuação de movimentos armados contra a ditadura.

Nesse contexto reforçou-se a linha dura do segmento militar e os grupos repressivos. Em dezembro de 1968, o governo decretou o AI-5 que criava poderes excepcionais para o extermínio destes focos revolucionários, sem prazo para que fossem retirados tais poderes do Executivo. O AI-5 dava poderes para o presidente fechar o Congresso, intervir nos demais níveis de governo (estaduais e municipais), cassar políticos, demitir funcionários públicos e membros do Poder Judiciário. Além disso, acabava com o recurso do *habeas corpus* aos acusados de crimes contra a segurança nacional e ordem econômica. Com este ato, introduzia-se a censura à imprensa, a tortura como instrumento de governo e uma nova rodada de limpeza ou "caça às bruxas" no Legislativo, Judiciário e na sociedade civil.

Costa e Silva deixou o governo em agosto de 1969, devido a um derrame, sendo substituído por uma Junta Militar formada pelos três ministros militares.¹⁰ Estes intensificaram o uso da repressão, acirrando ainda mais os movimentos dos grupos de esquerda que defendiam a luta armada. Novas medidas repressivas foram baixadas: o AI-13 (expulsão de brasileiros inconvenientes do território nacional) e o AI-14 (pena de morte para revolucionários ou subversivos). Outorgou-se a Emenda Constitucional n.º 1, que na verdade foi uma reforma da constituição incorporando as medidas recém adotadas ao corpo constitucional. O uso da tortura foi fortemente intensificado, inclusive com a criação de

8. Apesar de Costa e Silva ter sido ministro da Guerra no governo anterior, nenhum membro da antiga equipe de Castelo Branco foi mantido. Entre os militares destacam-se Emílio G. Médici (SNI), Jarbas Passarinho (Trabalho e Previdência), Portella de Mello (Casa Militar), Mário Andreazza (Transportes) e Albuquerque Lima (Interior); entre os civis temos, entre outros, Antônio Gama e Silva (Justiça), Magalhães Pinto (Relações Exteriores), Hélio Beltrão (Planejamento) e Delfim Netto (Fazenda).

9. Dentro da Frente destacavam-se Juscelino, Jango, Brizola, mas participavam também políticos golpistas que se "desencantaram" com o exercício do poder posto em prática pelos militares, como Carlos Lacerda.

10. Os três ministros eram Lira Tavares (Exército), Augusto Rademaker (Marinha) e Márcio de Souza e Mello (Aeronáutica). Constitucionalmente, o poder deveria ter sido entregue ao civil Pedro Aleixo, então vice-presidente que se mostrou inconfiável à cúpula das Forças Armadas.

órgãos especializados: a Oban (Operação Bandeirantes) em São Paulo em 1969, depois substituída pelo DOI-Codi (Destacamento de Operações e Informações e Centro de Operações de Defesa Interna).¹¹

Em outubro de 1969 assumiu a presidência o general, membro da chamada linha dura, Emílio Garrastazu Médici, indicado pela alta cúpula militar e referendado pelo Congresso que fora reaberto depois de 10 meses de recesso forçado.¹² O governo Médici intensificou o combate à guerrilha urbana eliminando os defensores da luta armada, como, Marighella, morto em uma emboscada em São Paulo em novembro de 1969, e Lamarca, morto no sertão da Bahia em setembro de 1971. A facilidade com que foi eliminada a guerrilha urbana mostra a falta de apoio popular à estratégia de enfrentamento armado. O último foco de resistência foi a guerrilha do Araguaia, que só foi banida em 1975.

Na era Médici, vários fatores contribuíram para mascarar a repressão, ou diminuir a resistência a esta, esconder os problemas de injustiça social e ampliar a aceitação do regime. Além da repressão, passou a ser utilizada a propaganda, valendo-se especialmente do bom desempenho nos indicadores de crescimento econômico. Surge o ufanismo do Brasil Grande Potência – “Prá Frente Brasil”, “Ninguém segura este país” etc. – com forte estratégia de *marketing*, intensamente veiculados pela imprensa televisiva controlada/aliada do governo. O período de maior repressão coincidiu com o milagre econômico usado para legitimar o governo perante a população ou mascarar as atrocidades realizadas contra a liberdade.¹³

O desempenho econômico, porém, começou a enfrentar dificuldades, de um lado as condições externas e internas para o crescimento se reverteram, por outro os indicadores sociais começaram a indicar que o crescimento não andou lado a lado com o desenvolvimento econômico e social. Nesse momento, a sucessão de Médici era discutida e o general Ernesto Geisel, do grupo castelista, conseguiu impor sua indicação, sendo eleito presidente por via indireta pelo Colégio Eleitoral em 1974.¹⁴

Com a volta do grupo castelista ao poder,¹⁵ retornou a preocupação com a institucionalização do poder. Ao mesmo tempo que a perspectiva de perda de apoio político impunha a necessidade de ampliação das bases de sustentação do governo, houve a necessidade de evitar ajustes econômicos que significassem paralisação no processo de crescimento econômico. Por um lado impõe-se o II PND, na verdade um amplo programa

11. Sobre a tortura no período, ver o livro *Brasil nunca mais*. Ed. Vozes, 1985.

12. Médici manteve alguns elementos do governo anterior, como: Delfim Netto (Fazenda) e os generais Passarinho (agora na Educação) e Andreazza (Transportes). Ascenderam à condição de ministros: Reis Velloso (Planejamento), Alfredo Buzzaid (Justiça), Leirão de Abreu (Casa Civil), Cirne de Lima (Agricultura) e Mário Gibson Barbosa (Relações Exteriores), entre outros. Para o SNI, indicou-se o general Carlos Alberto Fontoura e o general João Figueiredo ficou com a Casa Militar.

13. Além do crescimento econômico, eventos esportivos, como o tricampeonato mundial de futebol, também eram utilizados como propaganda do regime.

14. A emenda constitucional nº 1 substituiu o Congresso pelo colégio eleitoral como palco da eleição presidencial. Contra Geisel concorreram os “anticandidatos” Ulisses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho.

15. Com Geisel o general Golbery volta ao poder no gabinete civil, Figueiredo assume o SNI e Dilermando Monteiro a Casa Militar. Por outro lado, Mário Henrique Simonsen substitui Delfim, mas Reis Velloso permanece no ministério. Nos outros ministérios temos Azeredo da Silveira (Relações Exteriores), Severo Gomes (Indústria e Comércio), Armando Falcão (Justiça), Ney Braga (Educação) entre outros.

de investimentos governamentais, por outro, visualizava-se a possibilidade da instauração de um tortuoso caminho rumo a uma democracia controlada, através de um processo de “abertura lenta, gradual e segura”.

A opção por um processo de distensão política se deu em função:

- i. do fortalecimento de movimentos sociais organizados, fruto do crescente descontentamento em relação às consequências perversas do modelo excludente e autoritário por trás do “milagre”. A luta armada se mostrou uma opção política de difícil sustentação, dada a baixa adesão da sociedade e a forte repressão, desse modo a sustentação da oposição tomou outros rumos e esta se reorganizou a partir da Igreja e de movimentos pacíficos contra a carestia, contra a tortura e pela volta do estado de direito.
- ii. da necessidade de controle dos organismos de repressão no interior do próprio governo. Tais organismos acabaram por se constituir em um “poder dentro do poder”, subvertendo inclusive a hierarquia militar. Assim, buscava-se também esvaziar a força desta estrutura paralela, controlando-se a “linha dura”.

Esta política de abertura não foi posta em prática sem contramarchas. Houve ampliação das liberdades simultaneamente a atos extremamente repressivos e à continuidade da prática da tortura. De um lado relaxou-se a lei da imprensa e reduziu-se a censura, por outro a lei Falcão impedia que candidatos e partidos divulgassem seus programas na propaganda política no rádio e na TV. Houve tentativas de aproximação do governo com a Igreja e com organismos da sociedade civil ao mesmo tempo que continuavam as torturas, os desaparecimentos e a repressão às manifestações sociais, apesar de o governo tentar afastar a chamada linha dura e impedir a atuação dos torturadores.¹⁶

No final de 1974 ocorreram eleições para o Congresso em que houve grande crescimento da oposição – MDB, tendo este vencido nos principais centros urbanos do país, o mesmo ocorrendo nas eleições municipais realizadas em 1976. As sucessivas derrotas colocavam em xeque o projeto de abertura de Geisel, dada a efetiva possibilidade de o governo perder as rédeas do processo, com a oposição tomando “prematuramente” o poder. Com o intuito de evitar que isso ocorresse foram introduzidas uma série de mudanças no sistema político. Tais modificações ficaram conhecidas como o “Pacote de Abril” e incluíam a ampliação do mandato presidencial, o adiamento das eleições para governador, a introdução dos senadores biônicos e mudanças nas regras de proporcionalidade nas eleições para a Câmara dos Deputados. Tais modificações davam tempo para o governo e dificultavam a obtenção da maioria no Congresso por parte da oposição.

Crescia a reorganização da sociedade civil, com associações como a OAB e ABI (Associação Brasileira de Imprensa) resgatando seu papel, e novas organizações sendo estruturadas como a CPT (Comissão Pastoral da Terra), as CEBs (Comunidades Eclesiais

16. Por exemplo: o assassinato do jornalista Vladimir Herzog na sede do DOI-Codi em São Paulo e do operário Manuel Fiel Filho, a repressão comandada por Erasmo Dias, chefe da Polícia Militar de São Paulo, contra a participação popular na missa na Catedral da Sé ou a invasão da PUC-SP também chefiado por Erasmo Dias e por Romeu Tuma, então comandante do DEOPS – Departamento Estadual de Ordem Política e Social. Depois destes episódios há uma tentativa do governo em controlar estes setores, como indica a demissão do comandante do II Exército, Ednardo D’Ávila.

de Base) e as associações de moradores de favelas, além da criação do Comitê Brasileiro de Anistia. O movimento operário também iniciou sua reestruturação, na verdade surgia um novo sindicalismo que procurava afastar-se das tradições "populistas" e dos sindicatos pelegos, separando a organização sindical da órbita do Estado. O berço do novo sindicalismo era a região do ABC, nos sindicatos de operários das indústrias automobilísticas.¹⁷ Estes e outros sindicatos – bancários, professores etc. – ampliaram suas bases e promoveram manifestações e greves bastante vultosas ainda no final da década de 70.

As pressões acabaram por fazer aprovar a emenda constitucional n.º 11, revogando-se o AI-5, impedindo o governo de cassar mandatos e de colocar o Congresso em recesso, restabelecendo o *habeas corpus*, porém ainda mantinham-se as regras de outros atos institucionais, mantinha-se a Lei de Segurança Nacional incorporando nova roupagem através do chamado "estado de emergência". Apesar do crescimento das liberdades e da ampliação da organização civil, os militares ainda controlavam o país e até mesmo o Legislativo em função das regras do Pacote de Abril.

A sucessão de Geisel foi discutida no seio militar e foi indicado o general João Baptista Figueiredo. Tal indicação não se fez sem fortes disputas. A linha dura tentou impor o general Sylvio Frota ainda em 1977, porém foi sufocada. Também o general Euler Bentes Monteiro se rebelou, formando a Frente Nacional de Redemocratização e concorrendo à presidência no Colégio Eleitoral. A vitória, porém, foi de Figueiredo; seu governo¹⁸ foi marcado por sérios problemas econômicos e pela continuidade do lento processo de abertura, apesar de alguns focos de resistência da linha dura ainda se manterem.¹⁹

A continuidade do processo de abertura se iniciou no governo Figueiredo pela Lei da Anistia. Apesar de não ser a anistia demandada pela sociedade civil, pois não chegou a ser ampla, geral e irrestrita, e ser criticada por perdoar os torturadores e suas atrocidades, a anistia permitiu a volta de exilados e a reabilitação de elementos de cidadania perdidos. Ainda em 1979 foi aprovada a nova Lei Orgânica dos Partidos, que permitiu o fim do sistema bipartidário e a reformulação da estrutura política do país. A desgastada Arena se transformou em PDS (Partido Democrático Social) e o MDB em PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). A unidade da oposição não foi mantida de modo que novos partidos foram criados. Criou-se o PP (Partido Popular), formado por antigas lideranças conservadoras, como Tancredo Neves e Magalhães Pinto, o PDT (Partido Democrático Trabalhista) liderado por Leonel Brizola e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) de Ivete Vargas, sobrinha de Getúlio. Além destes surgiu também o PT (Partido dos Trabalhadores), ligado ao sindicalismo rural e urbano, em que se destacava a liderança de Luís Inácio Lula da Silva.

17. É nesse período que surge a liderança de Luís Inácio da Silva, o Lula.

18. No ministério de Figueiredo, manteve-se Golbery na Casa civil e Simonsen agora no Planejamento, para a Fazenda inicialmente colocou-se Karlos Richbieter e chamou-se novamente Delfim para a Agricultura e Andreazza para o Interior. Também vieram Eduardo Portella (Educação), Murilo Macedo (Trabalho) e Petronio Portella (Justiça).

19. Muitos dos integrantes dos órgãos de repressão que se viam esvaziados acabaram por atuar fora do âmbito institucional, criando verdadeiros grupamentos paramilitares. Podemos citar como exemplos da continuidade dos mecanismos repressivos o assassinato do líder operário Santo Dias da Silva, os atentados a bomba à sede da OAB e ao Riocentro, os seqüestros de Dalmo Dalari e do bispo Adriano Hypolito.

Com os novos partidos realizaram-se as eleições de 1982, com algumas medidas casuísticas implementadas pelo pacote eleitoral no final de 1981. Este proibia coligações e instituiu o voto vinculado, dificultando o crescimento dos partidos menores como o PP (que se reincorporou ao PMDB) e o PT e procurando municipalizar o pleito de modo a favorecer o PDS. O resultado não foi o esperado pelo governo, houve vitórias importantes das oposições em estados grandes (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná). No Congresso, o PDS foi maioria, porém não absoluta.

Em 1983, dois elementos são marcantes. Por um lado a divisão no movimento sindical que se reestruturava. Neste ano foi fundada a CUT (Central Única dos Trabalhadores), próxima ao PT, tendo Jair Meneguelli na liderança.²⁰ A fundação de uma central única representando os trabalhadores já estava sendo gestada desde 1981 quando da realização da 1.ª Conclat. Nesse encontro também ficaram claras as divergências dentro do movimento operário. Uma corrente que desembocaria na fundação da CUT entendia que a melhoria da situação da classe proletária exigia o aprofundamento das lutas políticas, sendo este o papel do sindicalismo; a outra corrente via na ação sindical apenas um movimento para a obtenção de conquistas imediatas para seus filiados. Esta corrente se organizaria em 1986 sob a CGT (Central Geral dos Trabalhadores).²¹

Outro elemento político de destaque é o início do movimento pelas "Diretas Já". A sucessão presidencial se aproximava e as articulações começavam a se estabelecer nos bastidores do Colégio Eleitoral. No Congresso, porém, o deputado Dante de Oliveira (PMDB) propôs uma emenda restabelecendo as eleições diretas para presidência. Formou-se uma frente integrada por vários partidos (PMDB, PT, PDT e PTB), pelos governos de estado oposicionistas e por organizações da sociedade civil que se propunham a mobilizar a sociedade a fim de pressionar pela aprovação da emenda Dante de Oliveira. Depois de um início tímido, o movimento ganhou força e expressão nacional, já em 1984.²² O movimento das Diretas-Já foi o maior movimento popular do país até os dias de hoje. Apesar da intensa mobilização nacional, a emenda foi derrotada, com Brasília sob estado de emergência, em abril de 1984, quando a maioria do PDS votou contra ou se ausentou da votação.²³

As eleições seriam ainda uma vez por voto indireto no Colégio Eleitoral. Neste, a disputa nas hostes governamentais se iniciaram com Paulo Maluf, o coronel Mário Andreazza e o vice-presidente Aureliano Chaves. Este último abdicou de sua candidatura e se juntou a uma corrente de dissidentes do PDS que iniciava um processo de discussão com a oposição. Esta, depois da derrota da emenda Dante de Oliveira, passou a articular

20. Lula foi um dos articuladores da Central, mas não participou de sua diretoria. Meneguelli sucedeu Lula na direção do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo. Lula deixou a direção em 1980 depois da greve dos 41 dias e de sua prisão. A partir daí dedicou-se à formação do PT e à organização da Conclat (Conferência Nacional da Classe Trabalhadora) e da CUT.

21. A CGT teve como sua base principal o sindicato dos metalúrgicos de São Paulo e foi liderada por Joaquinão. Este sindicato posteriormente aderiu à Força Sindical, tendo Luís Antônio de Medeiros à frente. Esta corrente ganha a denominação de sindicalismo de resultados.

22. O movimento foi inicialmente liderado por Teotônio Vilela e, depois de sua morte, por Ulisses Guimarães. Os primeiros comícios, São Paulo e Goiânia, mal alcançaram 10 mil participantes, mas ao final juntaram mais de 200 mil pessoas em Porto Alegre e Goiânia, 500 mil no Rio de Janeiro e o comício de um milhão de pessoas em São Paulo.

23. A emenda alterando a Constituição exigia 2/3 dos votos no Congresso, ou seja 320 votos, foram obtidos apenas 298 a favor (com 55 votos do PDS), 65 contra, 3 abstenções e 113 ausências.

as eleições indiretas, alegando que uma possível vitória das oposições no Colégio Eleitoral também seria importante no processo de redemocratização do país.²⁴ A dissidência do PDS, a chamada Frente Liberal, aproximou-se do PMDB e ambos acordaram a formação de uma chapa de oposição conjunta com Tancredo Neves, do PMDB, candidato a presidência, e José Sarney, ex-presidente do PDS, agora filiado ao PMDB, como candidato a vice. Construiu-se assim a chamada "Aliança Democrática", composta pelo PMDB e pelo PFL (Partido da Frente Liberal).

No PDS, não obstante o apoio militar a Andreazza, a vitória foi de Maluf. A posição dos militares ainda era influente, porém não tinha mais a força de antes. Certos setores acreditavam que seu ciclo já estava encerrado e os civis deveriam efetivamente assumir. Outros mais radicais tinham sido colocados à margem do processo durante a abertura e havia uma divisão, parte apoiando Maluf, parte Andreazza e parte dando apoio velado a Aliança Democrática. Além disso, Maluf atuou fortemente junto aos convencionais do PDS para referendarem seu nome, o que foi feito.

No Colégio Eleitoral, a vitória da oposição foi bastante significativa, houve uma grande "debandada" dos membros do PDS, inviabilizando a candidatura de Maluf. Antes de tomar posse, porém, Tancredo Neves foi internado no Hospital de Base em Brasília, assumiu o governo, em março de 1986, o vice José Sarney em meio a um estado de grande comoção nacional e, em abril, morreu Tancredo. Desse modo, através de um recurso estabelecido pela ditadura militar (as eleições indiretas), e com uma coligação com setores antes ligados à ditadura (a Frente Liberal), a oposição (o PMDB), liderada por José Sarney (ex-Arena e PDS), alcançou o poder, pôs fim ao regime militar e inaugurou a chamada "Nova República".

4.2 AS REFORMAS INSTITUCIONAIS INTRODUZIDAS PELO PAEG

O golpe militar se deu em meio a uma profunda crise. O diagnóstico prevalecente na equipe que assumiu o comando da economia era de que a crise decorria em grande parte da instabilidade política reinante. Esta impedia a adoção de políticas econômicas firmes e consistentes, desestimulava a produtividade, a poupança, o investimento e o ingresso de capitais, além de dificultar a formulação de regras condizentes com as novas características do país. O desenvolvimento econômico requeria um governo comprometido com a criação instituições adequadas a uma economia de mercado e com a adoção de políticas monetária e fiscal condizentes com a estabilidade econômica (redução da inflação).

O encaminhamento destas questões foi feito pelo PAEG, elaborado por Roberto Campos e Octavio Bulhões, foi um plano de estabilização combinado com amplo espectro de reformas institucionais. Neste contexto, o autoritarismo era visto como uma necessidade para o combate à inflação (elegida como objetivo principal) e a implantação de um "reformismo pragmático". Segundo Mário H. Simonsen e Roberto Campos (1979, p. 41), o processo reformista veio de uma

24. O PT não concordou com tal estratégia, recusando-se a participar do processo e impedindo seus congressistas de votar no Colégio Eleitoral.

"aliança tácita entre militares e tecnocratas". Estes, recrutados da burocracia ou da vida acadêmica, dispunham de um estoque de informações, estudos e planos, que não conseguiam ver implementados, senão fragmentária e descontinuada, por carecerem de apoio político. Aqueles, ao assumirem o poder efetivo com a Revolução de 64, traziam uma vocação reformista e a decisão de não confinarem sua intervenção, ao contrário de várias intervenções anteriores curtas e frustradas, à simples tarefa de emergência de restauração da ordem pública. Essa conjugação de interesses, até certo ponto fortuita, permitiu a gradual sedimentação de uma doutrina de 'desenvolvimento com segurança', que atribui elevada prioridade à preservação da estabilidade política".

A inflação do período era diagnosticada como um problema de excesso de demanda, ou como

"resultado da inconsistência da política distributiva concentrada em dois pontos principais: (i) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; (ii) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas (...) as três causas tradicionais da inflação brasileira (eram): os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento de produtividade. Estas causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando destarte, o veículo monetário da inflação" (MPCE, 1964, p. 28 *apud* Resende, 1990, p. 215).

A desaceleração do crescimento econômico, assim como a própria inflação, a ineficiência alocativa e outros desequilíbrios, também se deviam a falhas institucionais identificadas pelos formuladores do plano: Simonsen e Campos (1979, p. 119) destacam "a existência, na época, de pelo menos cinco grandes falhas institucionais: (a) a ficção da moeda estável na legislação econômica; (b) a desordem tributária; (c) a propensão ao déficit orçamentário; (d) as lacunas no sistema financeiro; (e) os focos de atritos criados pela legislação trabalhista."

O PAEG foi um misto de medidas conjunturais, com vistas a controlar o processo inflacionário (controle monetário, redução do déficit público e contenção salarial), com um amplo programa de reformas institucionais. A principal medida adotada pelo PAEG foi o reconhecimento da economia brasileira como uma economia inflacionária e a introdução de regras de correção monetária, permitindo o convívio com a inflação. A indexação permeou todas as reformas, introduzindo regras de correção cambial, salarial, proteção de ativos financeiros e adequação do sistema tributário. Destacamos a seguir as principais modificações introduzidas em termos fiscais (tributário/orçamentário), trabalhista, nas relações com o exterior e monetário/financeiro.

A. REFORMA FISCAL

Pelo lado tributário e orçamentário, as principais modificações foram: (i) a eliminação da tributação de lucros ilusórios, com a correção monetária dos balanços, e atualização dos valores dos débitos fiscais; (ii) a substituição dos impostos em cascata por

impostos sobre valor adicionado, com a troca do imposto de consumo pelo imposto sobre produtos industrializados (IPI) e do imposto sobre vendas e consignações pelo imposto sobre circulação de mercadorias (ICM); (iii) a criação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); (iv) a introdução de uma série de incentivos fiscais: exportação, mercado de capitais, regiões (Sudene, Sudam), programas específicos (reflorestamento, pesca, alfabetização etc.); (v) a eliminação da autonomia dos estados e municípios na definição das respectivas regras tributárias e a criação dos Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e (vi) a proibição de aumento de gastos pelo Legislativo no momento de aprovação do Orçamento.

Duas características básicas destacam-se nesta reforma: a regressividade do sistema criado e a profunda centralização tanto da arrecadação como das decisões no governo federal. A regressividade fez-se sentir na alta participação dos impostos indiretos²⁵ e na enorme gama de incentivos fiscais introduzidos principalmente no Imposto de Renda, que permitia profunda redução no pagamento de impostos das classes de alta renda. Promoveu-se a centralização na distribuição dos impostos, pois a maior parte é de competência federal. Para compensar a centralização criou-se a figura dos fundos de participação que corresponde à transferência de parcela da arrecadação do governo federal para estados e municípios. Com isso, ampliou-se a fidelidade dos estados e municípios ao governo federal, por um motivo muito simples: as receitas estaduais e municipais dependem cada vez mais do governo federal.

O volume de arrecadação cresceu rapidamente pós reforma contribuindo para reverter a tendência ao déficit público. Além do crescimento dos impostos, outra importante fonte de receitas para o governo passaram a ser os fundos parafiscais (compulsórios) e outras receitas como as loterias. Quanto aos fundos, destacam-se a centralização da contribuição previdenciária com a unificação dos institutos de previdência no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Programa de Integração Social (PIS), dentro do programa de reforma das relações trabalhistas. Outra característica importante do novo desenho institucional era a vinculação de receitas dos fundos a programas específicos e de parcelas da arrecadação a determinados órgãos a margem da administração direta. Este fenômeno permitia maior flexibilidade e menor transparência, pois eliminavam-se gastos do Orçamento que deveriam ser "aprovados" pelo Congresso.

Ainda há uma terceira linha de atuação no sentido de diminuir os déficits do governo, a política do realismo tarifário das empresas estatais, que aumentava o potencial de geração de seus lucros, diminuindo a dependência de fontes externas de financiamento. Ampliava-se a autonomia destas empresas que poderiam cada vez mais aproximar-se de critérios privados de valorização do capital. A contrapartida deste "tarifaço" foi a chamada inflação corretiva.

Ainda em termos fiscais, a criação das ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), um título público com correção monetária, que era utilizado para a determinação do índice de correção monetária, tinha por objetivo criar uma forma de financia-

25. Como a maior parte dos impostos incidia sobre o consumo, considerando-se que a participação do consumo na renda tende a diminuir conforme a renda aumenta (maior propensão a poupar das classes de renda alta), conclui-se que a participação dos impostos na renda tende a ser maior nos níveis de renda inferiores.

mento não inflacionária dos déficits públicos. Com este conjunto de medidas eliminavam-se as pressões exercidas pelo déficit público, que se reduziu significativamente no período, permitindo até o aparecimento de superávites.

B. REFORMA NAS RELAÇÕES EXTERNAS

No que diz respeito ao comércio exterior destacam-se a eliminação de uma série de restrições, a simplificação de procedimentos burocráticos, a introdução de vários incentivos fiscais para a exportação, a utilização mais intensa da política tarifária e, principalmente, a mudança da política cambial a partir de 1968, introduzindo-se a regra das minidesvalorizações.²⁶

Cabe ainda mencionar a reestruturação da dívida externa, com o alongamento dos prazos e a assinatura do acordo de garantias para o capital estrangeiro, substituindo a antiga lei de remessa de lucros mal vista pelo capital estrangeiro, e as mudanças nas relações com o sistema financeiro internacional (ver adiante).

C. REFORMA TRABALHISTA

Dois aspectos importantes em relação à política trabalhista, de um lado há o fim da estabilidade do emprego, sendo esta "trocada" pelo FGTS, que serviria como indenização quando da demissão do trabalhador, por outro lado temos a política salarial.

Quanto à política salarial, esta visava substituir as negociações entre sindicatos e empresas por um índice de reajuste determinado pelo governo. Entre os pontos básicos que deveriam norteá-la, consta a necessidade de impedir que reajustes salariais descontrolados pressionassem a inflação. Neste sentido, a Circular n.º 10 de 1965 estipulava as seguintes regras para a correção dos salários: "(i) deveria ser estabelecido o salário médio real dos últimos 24 meses anteriores ao mês do reajustamento; (ii) sobre o salário real médio, deveria incidir a taxa de produtividade; (iii) cumpria acrescentar a metade da inflação programada pelo governo para o ano seguinte (resíduo inflacionário); e (iv) ficava estabelecido o princípio da anuidade dos reajustes" (Resende, 1990, p. 217).

De acordo com Resende houve grande arrocho do salário nos anos seguintes a implantação da política tanto pela perda imposta no momento de conversão pela média (o salário mínimo real, por exemplo, reduziu-se em 18%), como pelas subcorreções futuras decorrentes da diferença entre as taxas de inflação programadas pelo governo e as efetivamente ocorridas. Não se deve esquecer que a imposição de perdas ao salário decorre também do quadro político com intervenções nos sindicatos e repressão às organizações trabalhistas.

26. De acordo com esta, a taxa de câmbio deveria manter a paridade do poder de compra da moeda nacional. Para tal, a desvalorização periódica da taxa de câmbio seria dada pelo diferencial entre a inflação doméstica e a internacional.

D. REFORMA MONETÁRIO-FINANCEIRA

Os objetivos desta reforma eram: ampliar o volume de poupança e criar mecanismos adequados de financiamento da atividade econômica. As medidas tomadas foram no sentido de: (a) garantir rentabilidade real positiva para os ativos; (b) possibilitar o controle monetário; (c) segmentar o mercado vinculando formas de captação e de aplicação e criação de subsistemas específicos para determinar o direcionamento dos recursos às atividades fins; (d) aproximar-se do sistema financeiro internacional.

Quanto ao primeiro objetivo houve a introdução da correção monetária e a criação de ativos com taxas de juros nominal pós-fixada – correção monetária mais um retorno real garantido.²⁷ Com isso esperava-se estimular a canalização de poupança privada para o sistema financeiro. Abandonando a Lei da Usura de 1933 que fixava a taxa de juros nominal em 12% a.a. Considerando que ao longo de toda a década de 50 a taxa de inflação situou-se sistematicamente acima deste nível, com forte aceleração no início dos 60, chegando a superar os 90% em 1964, a rentabilidade real dos ativos financeiros era fortemente negativa, desestimulando a poupança financeira, encurtando os prazos dos contratos e limitando a atuação do sistema financeiro.

Quanto ao objetivo de controle monetário, destacam-se a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (Bacen) através da Lei n.º 4.595 (Lei Bancária) de 1964. Ao CMN, que veio em substituição ao Conselho da Sumoc, cabia a função de órgão normativo, estipulando as metas da política monetária, cambial e financeira. O Bacen, criado a partir da incorporação do serviço de meio circulante do Tesouro Nacional e da Carteira de Câmbio e Redesconto do Banco do Brasil, assumia a função de executor da política monetária e cambial e de fiscalizador do sistema financeiro. O Bacen assumiu também a gestão de alguns fundos e programas e a responsabilidade pela administração da dívida pública, com o que acabava se transformando em um agente de financiamento do Tesouro Nacional, desvirtuando suas funções.

O Banco do Brasil, além de um banco normal, continuou na função de banqueiro do governo como responsável pelo SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural) e outros programas especiais e realizando operações em nome do Tesouro Nacional – arrecadação e pagamentos, adiantamento de recursos etc. Contudo, manteve-se como Autoridade Monetária através da Conta-Movimento, pela qual ele podia recorrer automaticamente ao Bacen para cobrir seus desequilíbrios de caixa. Criava-se um vínculo automático de monetização dos déficits públicos, a partir da realização de pagamentos feitos pelo Banco do Brasil em nome do Tesouro Nacional e o posterior saque no Bacen. Além disso, perdia-se o controle do crédito, uma vez que o Banco do Brasil podia expandir suas operações praticamente sem limites.

Quanto ao objetivo de segmentação do mercado, a idéia básica era de que a partir da vinculação entre formas de captação e de aplicação, com instituições especializadas atuando em cada um dos segmentos, garantir-se-ia o desenvolvimento de todas linhas de financiamento atendendo a todos os setores econômicos de acordo com as especificidades requeridas. O desenho arquitetado era semelhante ao norte americano:

27. Por exemplo, a Caderneta de Poupança, as ORTN, as letras imobiliárias e outros títulos privados de prazos mais longos (1 ano). Além destes, os fundos de poupança compulsória, como o FGTS, passaram também a ter retorno real garantido.

- i. Os bancos comerciais que trabalham com passivo de curto prazo, destacando-se os depósitos a vista, deveriam se encarregar do crédito de curto prazo – desconto de duplicatas, capital de giro etc.²⁸
- ii. Os então criados bancos de investimento que deveriam conceder crédito de longo prazo com base na captação de depósitos a prazo e recursos externos. Além disso, pretendia-se que estas instituições dinamizassem o mercado de capitais atuando em operações de *underwriting*.
- iii. As financeiras deveriam encarregar-se do crédito ao consumidor, que é um crédito de curto prazo, com base na venda das letras de câmbio.
- iv. O sistema BNDE e bancos estaduais de desenvolvimento – juntamente com o Basa (Banco da Amazônia) e o BNB (Banco do Nordeste Brasileiro) –, que operavam com base no aporte de recursos do Tesouro, recursos de fundos e programas e captação externa, para conceder crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura ou em setores prioritários.
- v. Pela Lei n.º 4.380 criou-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O BNH (Banco Nacional da Habitação) era o agente principal do sistema, regulamentando e fiscalizando as instituições do sistema brasileiro de poupança e empréstimo. O sistema tinha como alvo o crédito habitacional e sua principal fonte de recursos o FGTS, do qual o BNH era gestor. Abaixo do BNH as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), as Associações de Poupança e Empréstimo (APE) e as Caixas Econômicas.²⁹ A principal fonte de captação destas instituições eram as cadernetas de poupança, criadas na reforma, que era uma aplicação que rendia correção monetária mais 0,5% ao mês, estas entidades atuavam também como repassadoras dos recursos do FGTS, atuando como agentes financeiros do BNH.³⁰

Completando a estruturação do sistema financeiro nacional, a Lei n.º 4.728 de reforma do mercado de capitais, que disciplinava o mercado de títulos privados.

Quanto ao objetivo de aproximação com o sistema financeiro internacional, os dois documentos básicos que buscavam facilitar a captação de recursos externos foram a Lei n.º 4.131 e a Resolução n.º 63. A Resolução n.º 63 aumentava a flexibilidade das instituições financeiras, permitindo captar recursos de prazos mais longos para o repasse interno (facilitando a administração de riscos), e a Lei n.º 4131 permitia às empresas fazer a arbitragem, buscando no exterior fontes mais baratas de financiamento e com prazos mais adequados. Tanto para as empresas não-financeiras como para os bancos, era

28. Os Bancos comerciais também participavam do SNCR. A fonte de recursos deste sistema eram os depósitos a vista captados pelas instituições que deveriam direcionar uma parcela destes para o financiamento agrícola. O principal agente deste sistema foi o Banco do Brasil cuja principal fonte de recursos acabou sendo a Conta-Movimento.

29. As caixas econômicas não restringiam sua atuação ao SFH, mas foram a ele incorporadas devido a tradição no financiamento habitacional. A CEF (Caixa Econômica Federal), por exemplo, era a administradora dos recursos do PIS, direcionando-o para o crédito ao consumidor.

30. Posteriormente a criação do SFH, criou-se o SFS (Sistema Financeiro do Saneamento) atuando paralelamente ao SFH com administração do BNH. Assim, parcela dos recursos do BNH passaram a ser repassados a concessionárias públicas de água e esgoto e a municípios para obras de desenvolvimento urbano.

um mecanismo que possibilitava fugir das políticas restritivas internas. Estas duas modalidades, como veremos, foram os principais mecanismos pelos quais se efetivou o endividamento externo brasileiro na década de 70.

Apesar do sucesso no combate a inflação, sua queda não foi tão acentuada nem tão rápida como previsto pelo plano, também os resultados em termos de crescimento econômico não foram os esperados. Mas a eficácia do PAEG não deve ser avaliada apenas pelo confronto entre as metas e os resultados quantitativos, sendo mais importantes as alterações qualitativas a que se propunha.

De acordo com Singer (1989), o plano procurava adaptar o marco institucional brasileiro ao novo estágio de desenvolvimento econômico, a um novo cenário político e a uma nova inserção internacional da economia brasileira. Para Oliveira (1989, p. 82) esta adaptação significava preparar o terreno para avançar a acumulação sem romper com o sistema e com a essência do modelo econômico até então vigente. O sentido do PAEG, segundo o citado autor, foi "o de preparar as bases institucionais para um processo de concentração do capital que vinha se dando caoticamente."

O arrocho salarial foi o elemento central da política de estabilização, mas além disso houve transformações mais profundas na relação capital-trabalho. Segundo Singer (1989, p. 79-81):

"A política salarial posta em prática de 1964 em diante tem sido quase sempre analisada do ponto de vista de seu efeito sobre os níveis de salário real. (...) Este tem sido o uso 'conjuntural' da política salarial: combater surtos inflacionários por meio da chamada 'contenção' dos salários. Mas, num exame de mais longo prazo, importa assinalar que a política salarial, combinada com as demais medidas acima assinaladas, provocou uma mudança qualitativa nas relações de trabalho: maior subordinação do trabalhador à disciplina da empresa, maior dependência face às autoridades patronais, sindicais, providenciárias, policiais etc. e menor atenção às necessidades, direitos e aspirações do trabalhador. (...) Esta 'paz social' foi, como não podia deixar de ser, devidamente aproveitada pelas firmas para aumentar a produtividade do trabalho. Assim, a notável disciplina imperante permitiu a muitas empresas elevar ao máximo a intensidade do trabalho."

O combate à inflação implicava reduções da demanda de modo a compatibilizá-la com a capacidade produtiva e estas foram feitas por meio da imposição das perdas às classes trabalhadoras, especialmente as de baixa renda (por meio da regressividade do sistema tributário, da política salarial e da alteração nas relações trabalhistas) e às pequenas e médias empresas. Estas últimas faliram em grande número nos primeiros anos pós-golpe tanto pela queda de demanda decorrente da contenção salarial como pela ortodoxia da política monetária, com profundas restrições de crédito que atingia, basicamente, as pequenas empresas. Além disso, elas não possuíam porte para recorrer ao crédito externo, nem capacidade política para se aproveitarem dos subsídios fiscais e creditícios. Ao se definir o ajuste sobre os trabalhadores e as pequenas e médias empresas, está-se fazendo a escolha pelo prosseguimento de um modelo de crescimento vertical – concentrador/excludente.

Ainda como preparação para a retomada do crescimento e o prosseguimento do processo de concentração, além da política salarial que ampliava a possibilidade de geração interna de recursos pelas empresas, as reformas de 1964, possibilitou o aumento da massa de recursos à disposição do Estado e a autonomia financeira das estatais. Além dos recursos fiscais desenvolveram-se os títulos públicos como forma de o Tesouro concorrer pelos recursos no mercado de capitais. Como destaca Oliveira (1989), parcela do excedente captado pelo Estado voltava ao setor privado por meio de incentivos fiscais e subsídios e outra parte voltava intermediada pelo sistema financeiro público. Já o sistema financeiro privado nacional dinamizava a circulação de mercadorias com recursos de curto prazo.

Quanto ao financiamento externo, a aproximação com o sistema financeiro internacional permitia resolver uma contradição que permeou a industrialização brasileira: setores dinâmicos de propriedade estrangeira voltados para o mercado interno não geravam o excedente de divisas necessários para que o capital pudesse retornar à esfera de valorização internacional. O recurso ao endividamento externo e o Acordo de Garantias com capital estrangeiro viabilizavam a repatriação do capital e o retorno do excedente gerado pelas multinacionais ao circuito internacional. Isso constituía forte estímulo ao investimento externo no país que inclusive poderia vir disfarçado na forma de empréstimos. Completava-se o quadro financeiro necessário para o aprofundamento do modelo econômico vigente.

Assim, o quadro institucional também se adequou a um novo contexto de desenvolvimento econômico, já que a fase inicial da industrialização já fora superada e seu prosseguimento implicava maiores exigências de capital. É dentro desta prerrogativa que se inserem as reformas acima discutidas: a reforma financeira, que consolidou o Estado como catalisador de poupança e permitiu a dinamização da circulação de duráveis; e a reforma nas relações internacionais, especialmente facilitando o retorno do capital estrangeiro à esfera internacional, de modo a atraí-lo para dentro do país. O terreno estava preparado para uma nova fase de crescimento, mas contendo os germes que causariam novos problemas futuros: excludência, novo tipo de dependência internacional e estrutura de financiamento que só funcionaria em condições bastante específicas.

4.3 DESEMPENHO ECONÔMICO AO LONGO DO REGIME MILITAR

Depois de um período inicial de oscilações quando da implantação do PAEG, a partir de 1968 percebe-se uma vigorosa retomada do crescimento econômico, atingindo seu auge no início dos anos 70. Este primeiro período, 1968/73, ficou conhecido como "Milagre Brasileiro". Em 1974/75 ocorreu uma reversão na tendência de crescimento que pode ser explicado tanto por fatores externos (choque do petróleo) como pela reversão interna devido às características do modelo de crescimento centrado nos bens de consumo duráveis. O governo buscou manter o crescimento econômico e avançar a industrialização em direção à autonomia nacional, no período que se estendeu até o final da década, por meio de um conjunto de investimentos em setores intermediários e estímulos ao setor de bens de capital em um programa denominado II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Para viabilizá-lo recorreu intensamente ao endividamento externo como forma de

financiar o desequilíbrio das contas externas. Na década de 80 a retração econômica manifestou-se como resposta à necessidade de ajustamento externo e ao "esgotamento de um modelo de desenvolvimento".

Tabela 4.1 Brasil: crescimento da produção, inflação e investimentos, 1968-1984.

Ano	PIB (1)	Indústria (1)	Agricultura (1)	Serviços (1)	Inflação (2)	Investimentos (3)
1968	9,8	13,3	4,5	8,9	24,8	18,7
1969	9,5	12,1	3,8	11,6	18,7	19,1
1970	10,4	11,9	5,6	10,5	18,5	18,8
1971	11,3	11,8	10,2	11,2	21,4	19,6
1972	11,9	14,2	4,0	12,4	15,9	20,2
1973	14,0	17,0	0,1	15,6	15,5	21,4
1974	8,2	8,5	1,3	10,6	34,5	22,8
1975	5,2	6,2	3,4	11,8	29,4	24,4
1976	10,3	10,7	4,2	7,5	46,3	22,5
1977	4,9	3,9	9,6	4,1	38,6	21,4
1978	5,0	6,4	-2,7	6,2	40,5	22,2
1979	6,8	6,8	4,7	7,8	77,2	23,0
1980	9,2	9,2	9,5	9,0	110,2	23,6
1981	-4,3	-8,8	8,0	-2,5	95,2	21,6
1982	0,8	0,1	-0,2	2,1	99,7	20,0
1983	-2,9	-5,9	-0,4	-0,5	211,0	17,2
1984	5,4	6,4	2,6	5,4	223,8	16,3

Notas: (1) Taxa de variação.
(2) Em porcentagem.
(3) Em porcentagem do PIB.
Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica.

Percebe-se pela Tabela 4.1 que o desempenho da economia seguiu o comportamento da indústria. Ao longo do milagre, a taxa média de crescimento do país (PIB) situou-se próximo aos 11% a.a., destacando-se o crescimento industrial que situou-se em torno de 13% a.a.. No período seguinte, 1974/79, as taxas de crescimento industrial e do PIB retraíram-se para um nível médio de 7% a.a., e, no início dos anos 80 (1980/84), a indústria praticamente não cresceu, com uma taxa média de 0,2% a.a. com o produto total crescendo 1,6% a.a. Ao longo de todo o período 1968/84, a indústria cresceu a uma taxa média de 7,2% a.a. e o produto a uma taxa de 6,7% a.a. A agricultura apresentou um comportamento bastante errático nesse período considerando-se as taxas de crescimento ano a ano. Comparando-se as taxas médias entre os subperíodos percebe-se que elas apresentaram maior estabilidade: 3,5% a.a. ao longo do período, sendo: 3,2% a.a. ao longo do Milagre, 3,4% a.a. ao longo do II PND e 3,9% a.a. nos primeiros anos da década de 80. O setor serviços acompanhou as taxas da economia como um todo: 7,7% a.a. entre 1968/84; 11,7% a.a. no Milagre; 8% a.a. no II PND e 2,7% a.a. de 1980 a 1984. Dentro deste setor destaca-se o crescimento do setor financeiro pós-64. O maior dinamismo da indús-

tria na década de 70 fez com que esta ampliasse sua participação no produto em detrimento da agricultura. Analisar-se-á na sequência o comportamento destes segmentos, ao longo do período militar.

Tabela 4.2 Brasil: participação dos setores no PIB, 1964-1984.

Ano	Indústria	Agropecuária	Serviços	Inst. Financeira (1)
1964	35,52	16,28	51,21	2,98
1965	31,96	15,86	52,18	3,43
1966	32,76	14,15	53,09	3,73
1967	32,03	13,71	54,25	3,84
1968	34,77	11,79	53,45	4,08
1969	35,24	11,39	53,36	4,42
1970	35,84	11,55	52,61	6,02
1971	36,22	12,17	51,61	6,08
1972	36,99	12,25	50,75	5,95
1973	39,59	11,92	48,49	5,41
1974	40,49	11,44	48,07	5,80
1975	40,37	10,75	48,88	6,55
1976	39,91	10,86	49,24	7,31
1977	38,64	12,61	48,75	7,51
1978	39,49	10,26	50,25	8,58
1979	40,05	9,91	50,04	8,40
1980	40,58	10,20	49,22	77,91
1981	39,09	9,47	51,44	10,02
1982	40,33	7,73	51,94	9,80
1983	37,82	9,02	53,16	11,35
1984	39,44	9,29	51,27	10,48

Nota: (1) As instituições financeiras fazem parte do setor Serviços.
Fonte: IBGE.

4.3.1 Crescimento industrial: milagre, II PND e crise

A. MILAGRE ECONÔMICO

O PAEG preparou o terreno para a retomada do crescimento econômico. Entre 1964 e 1967, porém, as taxas de crescimento econômico foram baixas, fruto inclusive do próprio componente conjuntural do plano que estabeleceu políticas de contenção de demanda. Neste quadro, a equipe econômica que assumiu o comando em fins de 1967, em vez de prosseguir no combate inflacionário, passou a ver o crescimento econômico como necessidade mais premente, inclusive para legitimar o regime.

Em relação à inflação, as novas instituições criadas, com destaque para a introdução da Correção Monetária, permitiram um convívio pacífico com uma taxa de 20% a.a., dando graus de liberdade para um combate mais gradualista da inflação. O próprio diagnóstico da inflação alterou-se, passando da "inflação de demanda" que norteou o PAEG

para uma "inflação de custos". Promoveu-se o fortalecimento dos mecanismos de controle de preços – com a criação do CIP (Comissão Interministerial de Preços) –, mas manteve-se a política salarial, afinal salários são custos. Outro fator de custo eram os encargos financeiros, nesse sentido passou-se a utilizar mecanismos de controle de taxas de juros para os tomadores de recursos, além de estimular a concentração bancária, que possibilitaria, segundo as autoridades econômicas, reduções de custos decorrentes de economias de escala.

Com esta nova diretriz, o governo alterou significativamente a política econômica em 1968. Atenuou os controles sobre o crédito, levando a uma grande expansão, principalmente do crédito agrícola e ao consumidor. Ampliou os gastos públicos, tanto por investimento da administração direta como das estatais, o que era possível devido ao aumento significativo nas receitas governamentais. Além do saneamento das finanças públicas, o mercado crescente de títulos da dívida pública permitia inclusive a emergência de déficits sem a necessidade de recorrer-se ao financiamento inflacionário. Desta forma, Delfim Netto, em seu primeiro ano no comando da economia, além de manter elevados níveis de dispêndio, com destaque para os investimentos em infra-estrutura, ampliou substancialmente a quantidade de incentivos fiscais e subsídios para uma série de setores prioritários como as exportações e regiões atrasadas – mecanismos estes que se tornaram a tônica da política industrial do governo.

Tabela 4.3 Brasil: contas públicas, 1965-1973 (% PIB).

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Carga Tributária Bruta	22,27	26,75	24,43	28,28	30,30	27,08	25,92	25,78	26,25
Transf. Assist. e Previd.	5,90	6,46	7,51	8,42	9,27	8,21	7,03	7,35	7,05
Subsídios	1,69	1,15	0,94	0,85	0,83	0,77	0,80	0,69	1,23
Juros da Dív. Púb. Int. *	—	—	—	—	—	1,31	1,22	1,55	1,21
Carga Tributária Líquida	14,68	19,14	15,97	19,01	20,20	16,79	16,88	16,18	16,77
Consumo da Adm. Pública	12,40	12,93	13,29	12,95	12,77	11,32	11,02	10,75	10,45
Poup. do Gov. C. Corr.	2,28	6,21	2,68	6,05	7,57	5,46	5,85	5,43	6,32

Nota: (*) Até 1970 está incluído no item transferências.

Fonte: IBGE.

Dada a capacidade ociosa existente, decorrente dos anos de estagnação anteriores, as políticas expansionistas puderam levar a um aumento significativo do produto sem maiores pressões em termos de inflação, necessidades de investimento e desequilíbrio externo. O aumento dos gastos públicos foi o indutor inicial do crescimento, com importantes efeitos dinâmicos sobre o restante da economia.

O setor líder do crescimento neste novo ciclo expansivo continuou sendo o de bens de consumo duráveis que apresentou taxas médias de crescimento no período em torno de 23% a.a.,³¹ com destaque para materiais de transporte (24% a.a.) e

31. Os dados referentes ao crescimento dos diversos setores foram extraídos do trabalho de Lago (1990).

eletroeletrônicos domésticos (22,6% a.a.). Este fato foi possibilitado pela grande expansão do crédito ao consumidor, tanto pela expansão na fonte de recursos a sua disposição,³² como pelos estímulos do governo. Esta forma de crescimento mostra a opção pelo crescimento vertical, redinamizando-se a economia com base no endividamento familiar (classe média e alta), que permitia a validação dos investimentos realizados no ciclo expansivo anterior, sem a necessidade de um processo redistributivo. Enfatiza-se o aprofundamento do modelo concentrador até então vigente, incorporando novas classes ao consumo graças ao crédito. Note-se que, de acordo com o diagnóstico de Tavares (1975) para a retração do início dos 60, a recuperação só poderia vir com o crescimento do gasto autônomo e pela ampliação do mercado consumidor. Ambos elementos constam na nova situação: a ampliação da capacidade financeira do Estado elevou o gasto autônomo e o endividamento familiar ampliou o mercado consumidor.

Em 1968, começava também a recuperação da construção civil. O setor teve taxas médias de crescimento em torno de 15% a.a. Este forte dinamismo da construção civil deve-se à elevação dos investimentos públicos em infra-estrutura, à grande expansão do crédito habitacional por meio do SFH e à retomada do investimento industrial a partir de 1970. Por constituir um setor trabalho-intensivo, gerou fortes impactos em termos de emprego realimentando a demanda da indústria de transformação, em especial, garantindo parcela do crescimento do setor de bens de consumo não durável.

O setor de bens de consumo como um todo cresceu a uma média de 11,9% a.a., com o setor de não-duráveis apresentando uma média de 9,4% a.a., que representa um desempenho favorável, mas bastante inferior ao do setor de duráveis. Esta discrepância de desempenho entre os dois ramos do setor de bens de consumo explica-se pela opção por um modelo de desenvolvimento concentrador. A principal fonte de demanda do setor de não-duráveis é a massa salarial. O crescimento desta foi relativamente restrito dada a política salarial, ficando quase exclusivamente relacionado ao comportamento do emprego. Parcela do crescimento deste setor pode ser explicado pelo aumento nas exportações de manufaturados, estimulada pelos incentivos fiscais e creditícios concedidos pelo governo, com sugerem Bonelli e Malan (1976).

Quanto ao setor de bens de capital, Lago (1990, p. 239-240) destaca que

"a indústria cresceu, inicialmente, com base em significativa capacidade ociosa. A partir de estimativas do produto potencial da indústria de transformação, avaliou-se que a utilização da capacidade de produção teria-se elevado de 76% em 1967 para 93% em 1971 e 100% em 1972-73. Porém, no início dos anos 1970, quando diversos setores se aproximaram da plena capacidade, ocorreu um importante aumento de investimentos tanto no setor público como no setor privado, que beneficiou diversos ramos industriais e impulsionou a indústria de bens de capital, mas que exigiu também significativas importações de máquinas e equipamentos".

32. As letras de câmbio que eram a base de captação do crédito ao consumidor era um dos principais ativos não monetários nesta fase.

Este setor cresceu a uma taxa média anual de 18%, concentrando-se principalmente no período pós-70. Apesar do forte crescimento, deve-se notar que este ficou abaixo do setor de bens duráveis e que não foi capaz de atender à demanda crescente provocada pelo aumento dos investimentos: estes passaram de 15% do PIB, no período 1964/66, para um nível superior aos 20% na década de 70. Desta forma, observou-se uma participação crescente destes bens na pauta de importações. Neste sentido também se pode destacar a política extremamente liberalizante do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), concedendo uma série de incentivos aos projetos industriais, principalmente àqueles que visavam a ampliação da capacidade de exportar, com amplas facilidades para importação de máquinas e equipamentos e conjuntos industriais completos. Esta política funcionou como um freio ao desenvolvimento da indústria nacional produtora de bens de capital, estimulando as importações.³³

O último setor industrial a considerar é o de bens intermediários, cujo crescimento seguiu a taxa do crescimento industrial em seu conjunto: 13,5% a.a. Também neste caso, apesar do bom desempenho devido ao investimento das empresas estatais que dominam este setor, seu crescimento foi insuficiente para evitar que aparecessem pontos de estrangulamento na oferta interna destes bens e tivessem que recorrer às importações.

Em termos de investimento industrial, há uma ampliação tanto das empresas estatais, cujo volume de investimento cresceu a uma taxa de aproximadamente 20% a.a., como das empresas privadas.³⁴ No caso das empresas estatais, os investimentos foram assim repartidos: setor energético (43% em 1970/73), petróleo e petroquímica (21%), ferrovias (12%), telecomunicações (9%), siderurgia (9%) e mineração (6%). O grande crescimento dos investimentos estatais chama atenção para alguns aspectos: em primeiro lugar, a importância da recomposição tarifária que ampliou a autonomia financeira das mesmas; em segundo lugar, como destaca Martins (1985), a lógica privada destas empresas, com forte autonomia administrativa no período, que levou ao surgimento de grande número de empresas estatais dentro de uma lógica de conglomeração, atuando nos mais diversos setores.³⁵

Alguns pontos devem ser destacados no Milagre. Em primeiro lugar, houve um crescimento desequilibrado da economia, ou seja, com desproporcionalidades setoriais, destacando-se o atraso do crescimento da produção de bens de produção (capital e intermediários) em relação aos bens de consumo e à construção civil. Esta desproporcionalidade, segundo Bonelli e Malan (1976), determinou o caráter cíclico da economia brasileira: uma vez atingido o produto potencial, tem-se pontos de estrangulamento que geram pressões inflacionárias e desequilíbrios externos levando à desaceleração do crescimento que provoca o surgimento de capacidade ociosa e

33. De acordo com Bonelli e Malan (1976), entre 1967 e 1973, a participação dos bens de capital no total das importações ampliou-se de 31,9% em 1967 para 41% em 1972, retraindo para 34,6% em 1973; a participação das matérias-primas (exclusive petróleo) manteve-se estável, oscilando em torno de 40%; os bens de consumo retraíram-se de 15% para 11%, e petróleo e combustíveis oscilaram entre 10 e 11%. Segundo Oliveira (1989), a vinculação das multinacionais com os setores produtores de bens de capital das economias desenvolvidas dificultavam ainda mais o desenvolvimento tecnológico autônomo, exportando parcela do dinamismo da economia nacional.

34. Também pode se destacar o investimento imobiliário das famílias

35. A respeito dos investimentos das empresas estatais ver COUTINHO, L. e REICHSTUL, H. R. (1977).

rearranjos estruturais que criam o campo para uma nova expansão no futuro. O país já havia atingido o produto potencial no início dos anos 70, mas as pressões desaceleracionistas não se colocaram, pois os pontos de estrangulamentos foram deslocados pelo grande crescimento das importações, que impediu a manifestação das pressões inflacionárias, para o qual ainda contribuiu a política de controle de preços do governo.

A possibilidade de recurso às importações deve-se ao contexto internacional extremamente favorável. Os EUA em rápido crescimento puxaram o nível de renda dos países da OCDE, levando a uma grande intensificação do comércio mundial. A pressão de demanda dos países desenvolvidos fez com que os termos de troca dos produtos brasileiros melhorassem significativamente, o que, juntamente, com o aumento da quantidade exportada, acarretou um crescimento médio de 27% a.a. no valor das exportações, fazendo com que nossa capacidade de importar mais do que dobrasse no período. E, além disso, como veremos adiante, este período é marcado por grande ampliação da liquidez internacional que provocou grande influxo de capitais externos nos países em desenvolvimento. Assim, este é um dos principais aspectos a diferenciar o Milagre de outros períodos expansivos: o crescimento se deu com folga cambial, o que permitia inclusive freiar as pressões inflacionárias.

Um aspecto bastante destacado foi o processo de concentração em termos de renda que ocorreu durante o milagre. Os dados do censo de 1970 deflagraram um debate entre os especialistas que procuravam apontar as razões da deterioração na distribuição de renda do país, apesar do crescimento da renda *per capita*. Por um lado, Langoni (1973) procurou enfatizar que foi justamente o crescimento econômico a causa desta deterioração. Com o crescimento houve desequilíbrio no mercado de trabalho em função do crescimento relativo da demanda por mão-de-obra qualificada, diante de uma oferta desta mão-de-obra relativamente inelástica, aumentando o rendimento relativo destas pessoas. Porém, alegava Langoni, que com a continuidade do crescimento e com investimentos em educação este desequilíbrio seria revertido.

Tabela 4.4 Brasil: distribuição da renda da população economicamente ativa com rendimento não nulo, 1960-1980.

%	1960	1970	1980
20 -	3,5	3,2	3,2
20	8,1	6,8	6,6
20	13,8	10,8	9,9
20	20,2	17,0	17,1
20 +	54,4	62,2	63,2
10 +	39,7	47,8	47,8
1 +	12,1	14,8	18,2
Índice de Gini		0,568	0,590

Fontes: Censos demográficos, a partir de Langoni (1973).
Bonelli e Malan (1984).

Outros autores, como Furtado, Singer e outros viam uma relação de causalidade diferente. Era justamente a concentração de renda que garantia o crescimento. Esta concentração era essencialmente causada pela política econômica (política salarial e reformas trabalhistas) e pelo autoritarismo que enfraqueceu o poder da sociedade civil, notadamente das classes trabalhadoras.

A reversão do crescimento do Milagre era algo natural, que poderia ser antecipado por qualquer choque exógeno na economia. Apesar dos ótimos indicadores econômicos obtidos ao longo do Milagre, em termos de taxa de crescimento do produto, índices de inflação e situação externa, várias contradições foram sendo geradas: situação social, estrutura produtiva desequilibrada etc. A situação vigente ao final do Milagre, tanto internamente – desequilíbrios sociais e econômicos – como externamente – primeiro choque do petróleo –, colocava em dúvida a capacidade de prosseguir com esta estratégia.

O ano de 1973 foi marcado por uma rápida expansão econômica mundial, com crescimento do comércio internacional, e pelo aparecimento de uma série de pressões inflacionárias nos países industrializados e a persistência da tendência à desvalorização do dólar. Ao final deste ano, quando já se manifestavam uma série de instabilidades nos mercados cambiais e de matérias-primas, ocorreu a primeira movimentação da Opep (Organização dos Países Exportadores do Petróleo), com o cartel quadruplicando o preço do barril do petróleo.³⁶ Com este choque, a tendência era acentuar a instabilidade nos mercados mundiais e forçar uma adaptação econômica à nova situação de custos e de transferência de recursos entre os países. Com isso, sinaliza-se tanto uma reversão do crescimento até então verificado como o recrudescimento das pressões inflacionárias.

Internamente, o ano de 1973 segue a mesma tendência internacional. Verificou-se a maior taxa de investimento e crescimento ao longo do Milagre, com a emergência de uma série de pressões inflacionárias, contidas ou encobertas pela política de controle de preços do CIP e por manipulações nos índices de preços. As importações aumentaram significativamente, o que não se fez sentir devido ao grande aumento das exportações. Além disso, nesse ano ocorreu a maior entrada de capitais verificada no país até então. Os desequilíbrios foram ampliados, mas puderam ser cobertos pela situação externa favorável. Assim, mesmo que não seja a causa, uma vez que os desequilíbrios estruturais existiam e eram crescentes, o choque do petróleo veio precipitar sua manifestação. Este quadro se precipitava na ascensão de Geisel à presidência.

B. O II PND

De acordo com o quadro colocado pelo novo cenário internacional, segundo Carneiro (1990, p. 299)

“havia basicamente duas opções para o governo brasileiro: a primeira seria desvalorizar o câmbio e mudar rapidamente os preços relativos a fim de sinalizar de imediato os novos custos dos produtos importados e a alteração do valor social

36. Existem diversas explicações para este choque. Pode-se considerá-lo desde uma simples consequência da instabilidade crescente nos mercados mundiais, ou, como fazem outros autores, consideram este choque uma resposta política destes países a política internacional norte-americana no Oriente Médio.

das exportações. Nesta opção, dever-se-ia ter o cuidado de conter a demanda a fim de impedir que o superaquecimento herdado do regime anterior transformasse o choque de preços relativos 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.”

A tendência natural da economia em 1974 era a reversão do ciclo expansivo tanto pelos desequilíbrios externos como pelos internos. Independentemente do choque do petróleo, Bonelli e Malan (1976) destacam que a economia já estava operando acima do produto potencial, necessitando de grande volume de importações de bens de capital e matérias-primas, com o que acentuavam-se as pressões inflacionárias e a tendência aos déficits externos. Assim, a crise do petróleo, “explicita a vulnerabilidade da economia brasileira às idiossincrasias da economia mundial” (Paulani, Bier e Messemberg, 1987, p. 79), isto é, a ainda desequilibrada estrutura produtiva do país se manifestava mediante elevado déficit em Transações Correntes naquele ano (US\$ 7,1 bilhões). Este quadro sinalizava a necessidade de um ajustamento, com contenção da demanda interna. Além disso, a própria demanda interna tendia a reverter-se devido ao elevado volume de investimento e a ampla demanda de duráveis no período anterior e que deveriam sofrer um desaquecimento natural.

Por outro lado, a situação política de maior abertura em conjunto com a maior exposição da excludência do modelo concentrador do Milagre diante da crise dificultavam uma saída recessiva. Assim,

“enquanto o curto prazo (inflação e desequilíbrio na balança comercial) impunha um ajuste recessivo, e para isto bastaria um empurrão, já que a tendência ‘natural’ era de desaceleração, a resolução a longo prazo (vulnerabilidade externa) e os constrangimentos políticos implicavam a continuidade do crescimento de forma redirecionada, tornando indesejável a saída recessiva” (Paulani, Bier e Messemberg, 1987, p. 80).

Este quadro conflitivo entre ajustamento, aceitar as restrições externas e a recessão, ou manutenção do crescimento fazem-se sentir desde os primeiros momentos do governo Geisel. Na esfera econômica, dividia-se o comando entre o “ortodoxo” Simonsen na Fazenda e o “desenvolvimentista” Reis Velloso no Planejamento. A disputa se colocava entre o controle da demanda para fazer o ajustamento ou a manutenção do crescimento. O quadro institucional sinalizava uma situação de duplo poder na área econômica, ficando as decisões finais, em muitos casos, sob responsabilidade direta do presidente.

Várias tentativas de medidas contracionistas do Ministério da Fazenda tiveram que ser abortadas pelos mais diversos motivos: risco de uma crise financeira com a quebra de um importante banco naquele ano (Grupo Halles), perda de apoio político (manifestado na ampla derrota eleitoral do governo nas eleições para o Congresso nos principais estados) e instabilidade política com crescimento nas manifestações sociais contestando abertamente a política do regime trazendo o perigo de fortalecimento de grupos opositores a abertura política entre os próprios militares. Logo, a manutenção do crescimento econômico, evitando uma crise de grandes dimensões, impedindo uma ruptura

muito grande em relação ao governo anterior era uma condição necessária para manter dentro de limites administráveis a insatisfação política e conduzir a abertura política dentro da ordem estabelecida. Nesse quadro, o governo apresentou em setembro de 1974 o projeto de lei do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) que deveria vigorar no período 1975/79, que tinha como principal objetivo superar a crise sem sacrificar o desenvolvimento. Era a vitória de Reis Velloso sobre Simonsen, com o contexto político sobrepondo-se a lógica econômica.³⁷

Segundo Fiori (1990), o modelo adotado para lidar com as contradições políticas e sociais no Brasil foi a "fuga para frente", procurando acomodar os conflitos com base no crescimento contínuo, que era a forma de legitimar politicamente o sistema e tranquilizar as instabilidades sociais. De acordo com Cruz (1984, p. 37),

"a emergência da crise internacional – num momento em que o ciclo expansivo doméstico dava os primeiros sinais de esgotamento – em nada abala a retórica desenvolvimentista do governo brasileiro. Pelo contrário, tratava-se, agora, de responder criativamente à crise aproveitando as oportunidades abertas pela nova conjuntura internacional. Na visão das autoridades governamentais, a economia brasileira – uma 'ilha de tranquilidade em meio a um mar revolto' deveria responder à crise através do crescimento acelerado resguardando um relativo controle sobre a inflação e sobre o Balanço de Pagamentos. O dado novo na retórica oficial é que se tratava não mais de acelerar o crescimento desordenado, desequilibrado, mas sim de orientá-lo decisivamente na direção de setores que haviam ficado relativamente atrofiados no período anterior: insumos básicos e bens de capital".

O plano identificava na ampla liquidez internacional a possibilidade de seguir o crescimento sem a necessidade de ter que gerar no curto prazo o excedente necessário para realizar a transferência requerida aos países da Opep. O financiamento externo permitiria a obtenção de recursos necessária para fechar o Balanço de Pagamentos no curto prazo; por outro lado, os investimentos realizados no sentido de completar a matriz industrial brasileira, além de permitirem avanços na capacidade de exportar da economia, gerariam no futuro a poupança requerida para a realização da transferência externa (pagamento da dívida).

Segundo Antônio B. de Castro (1985),

"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. Frente a esta opção, o 'financiamento', propriamente dito, nada mais seria que a escolha da passividade, enquanto o ajustamento convencional equivaleria à mera climatização da economia" (Castro e Souza, 1985, p. 34).

A aprovação do II PND, um amplo conjunto de investimentos com ênfase nas indústrias básicas e na infra-estrutura, readequando a matriz energética, selava

37. A implementação do II PND ocorreu em um ambiente ainda marcado por esta disputa, o que significou em vários momentos retrocessos no avanço do projeto. Em momentos de agudização da inflação prevaleciam, ao menos momentaneamente, as idéias defendidas na Fazenda. Este ambiente caracterizava o que os analistas econômicos denominaram de *stop and go*.

"a predominância da política de crescimento com base na reestruturação da oferta e na demanda folgada, sobre os ajustes de curto prazo. Na prática, ficou estabelecida a tolerância com taxas mais elevadas de inflação: o ajuste inflacionário seria parte da política de evitar a imposição de perdas diante das novas possibilidades da economia brasileira" (Carneiro, 1990, p. 305-306).

Os principais setores contemplados no Plano eram: (i) insumos básicos, metais não-ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (ii) infra-estrutura e energético – ampliar a prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliar a capacidade produtiva de energia hidrelétrica (Itaipu) e substituir a utilização de derivados de petróleo por energia elétrica, programa do álcool (Proalcool) para substituir a gasolina, expandir o transporte ferroviário (Ferrovia do Aço), ampliar a exploração e utilização de carvão; (iii) bens de capital: fornecendo garantias de demanda, incentivos fiscais (crédito do IPI sobre compra de equipamentos, depreciação acelerada, isenção do imposto de importação etc.), incentivos creditícios, reservas de mercado (Lei da Informática), garantia de política de preços para o setor privado

Embora o II PND possa ser encarado como uma continuidade da "substituição de importações", o ajustamento de longo prazo da economia significava completa mudança nas prioridades do processo de industrialização até então centrado no setor de bens de consumo duráveis, em favor de um crescimento baseado no setor produtor de meios de produção. Note-se que esta alteração implicaria amplo reordenamento institucional, em termos de incentivos fiscais, política de gastos públicos e prioridades nas linhas de financiamento. Era uma ampla mudança na política industrial com impactos em termos de organização econômica. A resolução de duas questões podem ser colocadas como o cerne da problemática do II PND: como conseguir o apoio político ao plano que envolveria grande alteração nos privilégios existentes? E como gerar o financiamento adequado para volumes de investimento significativamente maiores?

Algumas medidas adotadas na área financeira mostram as mudanças de prioridades e as dificuldades que se colocavam. Podemos destacar, em primeiro lugar, as restrições colocadas ao crédito ao consumidor com profunda restrição nos prazos máximos permitidos ao financiamento de bens duráveis, e a transferência dos recursos do PIS, antes administrados pela CEF e utilizados na concessão de crédito ao consumidor, para o BNDES direcionando-o para o financiamento industrial nos setores priorizados pelo Plano. Como é destacado por Lessa (1977), estas alterações afetavam os interesses industriais consolidados no eixo SP-RJ. A mudança de prioridades pode ser claramente percebida quando do anúncio da nova política industrial pelo CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), que não só ressaltava a prioridade das indústrias básicas, como também explicitava a não-prioridade do setor de bens de consumo duráveis que passaria a perder os privilégios existentes.

Esta brusca alteração trouxe importante consequência política: o isolamento do Estado. Este sacrificava o apoio de interesses já fortemente cristalizados: o capital estrangeiro que não se mostrava disposto a entrar na nova aposta e o capital nacional tinha interesses que vinculavam-se ao setor de bens duráveis. Desta forma, para a consolidação do plano, o "Estado-empresário" centrou-se sobre si mesmo e elegeu as empresas estatais como agente das mudanças. Uma primeira questão lembrada por Lessa é a legitimação desta estratégia: como conseguir o apoio político, respaldo na sociedade para o Plano.

Uma primeira forma de viabilização foi a ligação do Plano de Desenvolvimento a uma estratégia de redução dos desequilíbrios regionais. Para tal, distribuíam-se espacialmente os principais projetos de investimento, atendendo-se a uma demanda por "modernização" das regiões atrasadas. Os exemplos desta tática são inúmeros: prospecção de petróleo – maior ênfase na plataforma litorânea nordestina; siderurgia – maior projeto siderúrgico em Itaquí (MA); pólos petroquímicos – Camaçari (BA) e Rio Grande (RS); minérios de ferro – Carajás (PA); fertilizantes potássicos – Sergipe; soda de cloro – Alagoas; carvão – Santa Catarina; fosfato – Minas Gerais; Itaipu – Paraná; Nuclebrás – Rio de Janeiro; Proalcool – favorecendo principalmente usineiros do interior de São Paulo e de Alagoas.

O objetivo desta estratégia era como destacam Dias e Aguirre (1993), trazer as forças políticas tradicionais das regiões, as oligarquias arcaicas, acostumadas a vender apoio político em troca de fundos, para participarem do Plano. Além destas oligarquias, o governo buscou consolidar a aliança com parcela do capital nacional representado pelas empreiteiras e no capital financeiro nacional.³⁸ O interesse imediato das empreiteiras eram os próprios ganhos decorrentes do amplo conjunto de investimentos públicos. E o capital financeiro tinha interesses nos ganhos oriundos da ampla solidariedade construída entre os agentes financeiros públicos e privados na figura dos repasses de recursos, nos amplos ganhos originados do repasse de recursos externos e da ciranda-financeira constituída nesta época, centrada na valorização sobre papéis do governo. Desta forma, o governo conseguia costurar uma base de apoio independente do capital industrial consolidado no setor de bens de consumo duráveis representados em São Paulo.

A avaliação do II PND é uma tarefa extremamente complexa, pois as mudanças ocorridas em nível internacional no final dos anos 70 atropelaram os fatos. A recessão nos anos 80 em decorrência do ajustamento externo e a retração dos investimentos dificulta identificar se naquele momento o setor de bens de capital estava bem dimensionado e sua eficácia. Não se pode afirmar, com certeza, até que ponto os projetos do II PND facilitaram o ajustamento externo na década de 80.

Para alguns autores, o legado do II PND foi o "encilhamento" fiscal do Estado e a ampliação da vulnerabilidade externa da economia brasileira pela forma como se deu o financiamento do plano. Os defensores do plano como Castro destacam que ele possuía profunda racionalidade econômica quando de sua implementação. O autor utiliza dois argumentos. Em primeiro lugar, 1973 foi o ano de maior taxa de investimento ao longo do Milagre, isto foi feito

"na suposição de que o crescimento acelerado haveria de prosseguir, e na ignorância do choque do petróleo e suas conseqüências, achava-se no primeiro semestre de 1974, em maior ou menor medida (ninguém poderia saber ao certo) posto em xeque. O mercado e a política econômica deveriam daí por diante mostrar em que medida aquela safra de investimentos corresponderia – ou frustraria – às expectativas que lhes deram origem" (Castro e Souza, 1985, p. 35-36).

38. Esta aliança tornar-se-ia explícita no pacote de abril de 1977, em que se altera a representatividade no Congresso, aumentando a participação dos estados menores Norte-Nordeste e introduz-se a figura do senador biônico

O segundo argumento relaciona-se ao desequilíbrio da estrutura produtiva brasileira.

"Em última análise, estavam sendo questionados a estrutura produtiva, a inserção no comércio internacional e o próprio estilo de desenvolvimento. 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 econômica desbalanceada e comprovadamente vulnerável, face a um mundo cuja instabilidade não poderia mais ser ignorada. Além do mais, as decisões necessárias à correção das insuficiências reconhecidamente existentes na estrutura produtiva exigiam a preservação de uma conjuntura razoavelmente estimulante – o que contra-indicava, em princípio, soluções que implicassem recessões". Desta forma, os investimentos do II PND teriam a função de "sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de conseqüências imprevisíveis; assegurar o espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos; e claro, modificar, a longo prazo, a estrutura produtiva" (Castro e Souza, 1985, p. 37).

Apesar das contramarchas na execução do plano, pode-se dizer que o plano foi bastante exitoso, ao menos no setor de bens intermediários: siderurgia, petroquímica, minerais não metálicos, papel e celulose. Ao deslanchar a onda inicial de investimentos, o II PND contribuiu, inclusive, para limitar a profunda queda do investimento no período imediatamente posterior, uma vez que dever-se-ia completar o iniciado. Segundo Castro, confirmando sua tese de que o II PND não foi o adiamento do enfrentamento dos problemas, mas simplesmente das soluções, o autor mostra que os principais resultados vieram na primeira metade dos anos 80, quando pode-se comprimir significativamente o volume de importações, reduzindo a relação importações/PIB, confirmando que houve efetivamente um avanço da "substituição de importações" neste período e, além disso, permitiu abrir novas frentes de exportação, com destaque para a participação de bens intermediários.

O II PND conseguiu praticamente fechar a matriz industrial brasileira, com exceção aos setores tecnologicamente de fronteira e não conseguiu internalizar a geração de progresso técnico, continuando a dependência externa. A ampliação da produção de bens antes importados e em novas frentes de exportação não se fez com o recurso a alterações nos preços relativos a favor destes setores por meio de alterações cambiais, mas se fez com a intervenção direta do Estado no investimento: empresas estatais, subsídios e crédito. Ou seja, a contrapartida era o aumento do passivo estatal. O financiamento é o ponto problemático do plano e que viria a ser cobrado na década de 80.

Outro ponto é a questão distributiva. O II PND era um plano que visava simultaneamente resolver o hiato de divisas e a desproporcionalidade da estrutura produtiva, juntamente com a diminuição nas disparidades de distribuição de renda regional e pessoal. Quanto à renda pessoal, esta questão não foi atacada por um motivo simples: a manutenção do crescimento e os setores a serem substituídos exigiam taxas de investimento significativamente superiores àquelas até então verificadas. Qualquer política redistributiva afetaria a capacidade de acumulação. Desta forma voltava-se a antiga questão: primeiro o bolo deveria crescer para depois distribuir.

C. CRISE DO INÍCIO DOS ANOS 80

A década de 80 é considerada a “década perdida”, devido à profunda crise econômica que o país vivenciou ao longo deste período. O produto ficou praticamente estagnado,³⁹ inclusive com anos de grande recessão (1981 e 1983). A inflação teve significativa aceleração. É praticamente um consenso de que o fator a precipitar a crise foi o choque nas taxas de juros internacionais, em um primeiro momento, e o estancamento do fluxo voluntário dos recursos externos, no segundo momento, quando instala-se a crise da dívida externa em 1982. A “crise cambial” ditou a política econômica na primeira metade dos 80. Buscou-se o ajuste externo, a qualquer custo, através da geração de superávites comerciais que pudessem honrar os compromissos da dívida externa, acompanhado pela falência interna do Estado.

Afora estes aspectos, os anos 80 refletem também o final de um modelo de desenvolvimento que perdurou por quase 50 anos na economia brasileira. O II PND pode ser colocado como o último suspiro do processo de substituição de importações centrado no Estado desenvolvimentista. O modelo de desenvolvimento havia conseguido levar a industrialização a “seu estágio final”, mas não conseguiu internalizar o progresso técnico nem tampouco uma indústria capaz de enfrentar a concorrência internacional. Assim, a crise dos anos 80 não se refere a uma crise conjuntural, mas a uma crise do próprio desenvolvimento. Com a crise fiscal-financeira do Estado arruinava-se o padrão de financiamento com base nos fundos de poupança compulsória. O desmantelamento do Estado na tentativa de fazer o ajuste fiscal acabava com a possibilidade deste de cumprir a função de “visão estratégica” que desempenhou ao longo do II PND.

Tabela 4.5 Brasil: índice anual de produção industrial, segundo categorias de uso, 1975-1980 (1981 = 100).

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bens de Capital	101,68	111,83	105,90	106,90	114,33	124,12	100,00	85,20	68,81	78,98
Bens Intermediários	73,21	82,62	88,37	94,44	103,09	112,52	100,00	102,85	100,40	110,71
Bens de Consumo	77,62	86,36	86,56	92,92	96,80	104,06	100,00	103,12	98,95	99,07
Duráveis	72,28	86,15	86,36	104,35	112,97	133,23	100,00	107,99	107,03	99,04
Não-Duráveis	78,06	86,12	86,33	90,71	93,90	98,87	100,00	102,10	97,05	99,07

Fonte: IBGE, Estatísticas históricas do Brasil, 1990.

Com as dificuldades em termos de financiamento internacional e a deterioração das contas públicas, a formação bruta de capital cai de 23% em 1980 para 16% em 1984. Por outro lado, o ajuste ortodoxo posto em prática para atender à necessidade de gerar saldos comerciais e possibilitar o pagamento da balança de serviços tem efeitos profundos sobre a indústria, especialmente a indústria de bens de capital (diminuição nos investimentos) e de bens de consumo duráveis (recessão interna). Os setores que atravessam

39. Utilizando a base 100 para 1980, em 1984 o PIB real ficou em 97,7 e o PIB per capita em 89,3.

bem este período são aqueles que conseguiram readequar-se e voltar-se rapidamente para as exportações, como é o caso de algumas empresas produtoras de bens de consumo leve (calçados, suco de laranja) e parte do setor de produtos intermediários (siderurgia, papel e celulose). O setor de bens intermediários também se beneficiou do final dos investimentos previstos no II PND.

Muitas empresas produtivas passaram a contar cada vez mais com receitas não operacionais (financeiras – remuneração do dinheiro em caixa) para manter suas taxas de lucros. Com a retração dos investimentos e da atividade econômica, as empresas que conseguiram manter seus *mark-ups* elevados, mesmo se endividadas anteriormente, conseguiram sanear-se rapidamente e alteraram sua relação com o sistema financeiro, deixando de ser devedoras líquidas passando para a situação de aplicadoras líquidas. Elas se tornaram sócias do sistema financeiro na falência do Estado e daqueles setores da economia que não conseguiam se proteger da aceleração da inflação (população de baixa renda) e pequenas empresas de setores concorrenciais, que não conseguiam manter a rentabilidade elevada e tinham que recorrer ao sistema financeiro para capital de giro.

4.3.2 Modernização agrícola

Pela Tabela 4.2 observa-se que durante o regime militar continuou o processo de transformação estrutural da economia brasileira. A participação da agricultura brasileira no produto manteve sua tendência de redução, enquanto a da indústria cresceu. As taxas de crescimento do setor agrícola no período, apesar de bastante erráticas, como é típico do setor em função da influência de variáveis exógenas como o clima, na média, eram inferiores às do restante dos setores da economia brasileira.

Esta diminuição da participação da agricultura brasileira é natural dentro de um contexto de crescimento econômico como é o caso brasileiro no período. Por um lado, o fato de a elasticidade renda da demanda por produtos agrícolas ser, de modo geral, inferior à de produtos industriais, faz com que à medida que a renda cresça, os produtos agrícolas, especialmente os alimentares, tenham uma participação inferior aos industriais neste crescimento. Por outro lado o crescimento econômico brasileiro foi marcado pela urbanização e por políticas deliberadamente industrializantes. Durante o populismo, a industrialização era um objetivo de política econômica e isto se manteve durante os governos militares, a industrialização continua sendo o alvo principal.

Embora esses fatos sejam inegáveis, certo cuidado deve ser tomado nesta análise. Por um lado, os dados de participação da agricultura no produto revelam apenas o valor agregado na produção agrícola em si, isto é, nas plantações, deixando de lado a agregação de valor que é feita quando há um processo manufatureiro sobre este produto. Assim, por exemplo, no caso do suco de laranja, apenas o cultivo da laranja é levado em consideração no produto agrícola, o restante do processo é considerado industrial. Portanto, a agregação de valor aos produtos agrícolas através da chamada “agroindustrialização para frente”, que é típica dos processos de desenvolvimento da agricultura, não é plenamente captado por determinados dados. A agroindústria brasileira é certamente superior aos 10% do PIB brasileiro.

Por outro lado, se é verdade que durante o Milagre e o II PND a política econômica apoiou o desenvolvimento industrial, não se pode deixar de observar que durante os

governos militares a agricultura também mereceu atenção dos gestores da política econômica. Durante o período militar há clara política de incentivo a agricultura, principalmente através de crédito subsidiado e auxílio técnico, procurando aumentar a produtividade da agricultura brasileira e sua produção, com intuito inclusive de facilitar a continuidade do processo de desenvolvimento industrial e de melhorar a situação do Balanço de Pagamentos, reforçando as exportações e diminuindo a dependência em relação às importações. Neste sentido foram instituídos vários mecanismos de política de modo a promover a modernização da agricultura brasileira.

Quando da tomada de poder por parte dos militares havia intenso debate acerca do papel desempenhado pela agricultura. Como visto no capítulo anterior, para alguns autores o desempenho da agricultura brasileira até aquele momento constituía um entrave ao processo de industrialização. Para esses, seja em função das relações de trabalho, seja em função da estrutura fundiária, ou das rudimentares técnicas de produção, a atrasada agricultura brasileira não desempenhou suas "funções" a contento, especialmente as de fornecer alimento e matéria-prima baratos e gerar divisas.⁴⁰ Para outros, este atraso da agricultura era funcional, na medida que garantia o processo de acumulação urbano-industrial.

A visão a respeito da agricultura que ganha força com a ascensão dos militares é a de que a agricultura não representou propriamente um estorvo ao processo de industrialização, porém para continuar o processo de industrialização eram necessários melhorias neste setor. O diagnóstico era que a agricultura ao invés de entrar o desenvolvimento industrial, foi entravada por este, especialmente pela política econômica do período populista. Esta política, e não a estrutura fundiária ou as relações de trabalho, por meio de mecanismos cambiais, do controle de preços e da dificuldade na importação de insumos, teria impedido melhor desempenho da agricultura e mesmo sua modernização tecnológica. Na verdade, os agricultores são "eficientes" e respondem aos estímulos de mercado,⁴¹ porém estes teriam sido encobertos pela política econômica.

A melhora no desempenho da agricultura passa a ser um objetivo, buscando o aumento da produção de alimentos e matéria-prima, (auxiliando o controle inflacionário) e o crescimento das exportações (com o II PND, a redução das importações também passa a ser fundamental), porém tal expansão não poderia ser feita pressionando o mercado de trabalho. Outro papel importante a ser desempenhado pela agricultura é a de consumidora de produtos urbano-industriais. Para tal é necessária a modernização do setor, o que seria alcançado com a utilização de "insumos modernos" – tratores, colheitadeiras, fertilizantes etc. – produzidos pela cidade e poupadores de mão-de-obra. Na verdade, iria se buscar a introdução da chamada "Revolução Verde" no campo brasileiro. Esta era a forma pela qual foi a chamada a modernização agrícola dos países centrais, ocorrida alguns anos antes, marcada pela mecanização e quimificação do campo, de cunho capital-intensiva, poupadora de terra e mão-de-obra.

40. A partir desta explicação era comum no período a defesa da reforma agrária como forma de superação destes problemas. Sobre o debate ver Castro (1971)

41. A tese de Afonso Pastore procura demonstrar justamente este ponto: se existir aumento de demanda e de preços de determinado produto, há uma resposta dos produtores aumentando a produção.

A política econômica também se altera, procurando conceder auxílios a agricultura. A política agrícola baseou-se especialmente no crédito rural. Já em 1965 foi criado o SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural), que tinha por objetivo prover os agricultores de crédito barato. Os créditos, até o início dos anos 80, eram concedidos a taxas de juros nominais fixas e baixas, em um contexto de inflação alta e crescente, implicavam em taxas de juros negativas, ou seja, um enorme subsídio ao setor. Tal política foi modificada no início da década de 80, através da indexação dos contratos; além disso, os próprios recursos destinados ao crédito agrícola se retraíram no período. Os bancos comerciais também eram obrigados a utilizar parte dos recursos captados em depósitos a vista para emprestar aos agricultores seguindo as regras do sistema. O principal agente do sistema era o Banco do Brasil e a fonte básica de recursos era o Orçamento Monetário do governo. Na verdade o Banco do Brasil usava a chamada "Conta-Movimento" para sacar recursos, do governo. Não se pode deixar de observar que o destino dos recursos do SNCR foi bastante desigual, em sua maior parte estes recursos foram destinados à região sul-sudeste e a grandes proprietários, de modo que aproximadamente 80% dos estabelecimentos não tiveram acesso ao crédito subsidiado do sistema.

Também existia a PGPM (política de garantia de preços mínimos) que visava diminuir o risco-preço dos agricultores, garantindo a eles um preço mínimo de venda, impedindo que os preços caíssem em demasia, especialmente durante a colheita. Este sistema pode também servir como norteador em relação ao tipo de produção a ser desenvolvida, porém esta política por vezes também foi utilizada tendo em vista a contenção do processo inflacionário, desvirtuando seus objetivos. O crédito rural foi o principal instrumento até a década de 70, ao final desta ganha relevo a PGPM, especialmente para produtos domésticos.

Além desses dois instrumentos é importante destacar o papel desempenhado pelo sistema Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) que teve forte influência no setor de auxílio técnico aos agricultores e de pesquisas de novas variedades de plantas adaptáveis às condições geoclimáticas brasileiras.

A consequência dessa política foi a modernização da agricultura, aprofundando-a com o maior uso de tratores e máquinas agrícolas e introduzindo-se a quimificação da produção, com a utilização de defensivos agrícolas e fertilizantes. Deve ser novamente ressaltado que a penetração destes insumos também foi extremamente concentrada, pois sua aquisição estava fortemente associada ao crédito subsidiado. Outro elemento importante é a demanda que tal processo representou sobre a produção industrial, demanda esta que foi atendida pela produção doméstica.

Tabela 4.6 Brasil: consumo de insumos agrícolas, 1960-1985.

Ano	Tratores nos Estabelecimentos	Consumo Aparente de Fertilizantes (mil tons)
1960	61.345	303
1970	165.870	996
1975	323.113	1.893
1980	545.205	4.199
1985	652.049	3.196

Fonte: IBGE, Estatísticas históricas do Brasil.

A maior parte dos produtos agrícolas tem crescimento em sua produção. Este aumento deve-se tanto ao crescimento da produtividade que, em parte, é consequência da introdução dos insumos modernos, como também da ampliação da área cultivada. Além do crescimento intensivo da agricultura brasileira, manteve-se a tendência de crescimento extensivo que caracterizou historicamente a agricultura brasileira. A área cultivada passou de 30 milhões de hectares em 1960 para quase 50 milhões em 1980. Este crescimento se deve ao deslocamento da fronteira agrícola na região do centro-oeste, incorporando definitivamente o cerrado ao cultivo. Nesse processo, as técnicas de correção de solo e o desenvolvimento de novas variedades, desenvolvidas pelo setor de pesquisa, foi bastante importante.

Tabela 4.7 Produção agrícola – produtos selecionados, 1964-1984 (1.000 toneladas).

	1964/66	1967/69	1970/72	1973/75	1976/78	1979/81	1982/84
Soja	474	808	2.269	7.593	11.093	13.467	14.323
Cana	72.645	76.313	81.746	93.033	117.466	147.824	216.902
Laranja*	11.156	13.531	16.909	28.604	36.932	51.217	59.684
Café	3.025	2.555	2.534	2.507	1.752	2.950	2.750
Fumo	229	250	250	2.272	353	396	414
Algodão	1.874	1.934	2.245	1.978	1.575	1.687	1.888
Arroz	6.575	6.612	7.323	7.235	8.645	8.532	8.820
Feijão	2.129	2.568	2.525	2.457	2.107	2.146	2.381
Milho	10.963	12.777	14.412	15.579	16.858	19.264	20.609
Mandioca	24.686	28.848	2.984	25.800	25.610	24.314	22.105

Nota: (*) 1.000 frutos.

Fonte: Melo (1985).

O crescimento da produção, no entanto, foi acompanhado de um processo de substituição de culturas. Percebe-se a continuidade da diversificação agrícola. Há vigoroso crescimento de novos produtos – as culturas modernas – com destaque para a soja e, alguns anos depois, a laranja, em detrimento de produtos tradicionais como algodão e café. Mesmo na pauta de exportações, o café deixa de ser o único grande produto agrícola, sendo agora acompanhado por outros produtos agrícolas de exportação. Nesse aspecto, uma questão importante é o nítido predomínio das culturas de exportação no processo de modernização, fruto não apenas de deliberada política de incentivo, como também de um período favorável em termos de preços internacionais.

Na década de 70, a questão da substituição de importações também ocorreu na agricultura. Pode-se observar o grande dinamismo que um produto tradicional no campo brasileiro obteve especialmente em São Paulo e Alagoas: a cana-de-açúcar. Esta foi objeto de um programa específico (Proalcool) que não tinha objetivos alimentares, mas energéticos: o de diminuir a dependência brasileira em relação ao petróleo, cujos preços haviam sido majorados pela Opep em 1974 e voltariam a sê-lo em 1979.

Tabela 4.8 Brasil: mudanças na área cultivada por regiões produtoras – principais produtos, 1960-1980.

Regiões e Produtos	Total da Área Cultivada				
	1960	1965	1970	1975	1980
I – Sudeste					
Milho	28,1	30,6	35,1	32,2	29,0
Café	29,5	20,8	13,0	12,7	15,6
Cana-de-açúcar	7,2	9,1	9,7	11,5	14,0
Soja	–	0,1	0,7	5,1	7,2
Cítrico	0,8	1,0	1,6	3,6	4,8
Algodão	8,3	9,2	8,5	5,2	3,7
II – Sul					
Soja	2,4	4,8	10,6	31,1	36,7
Milho	34,3	37,7	35,6	26,8	27,3
Trigo	16,4	8,7	16,0	16,8	14,9
Feijão	9,1	11,2	9,9	6,9	6,7
Café	19,3	14,8	9,0	5,7	3,4
Mandioca	4,6	5,3	4,4	2,7	1,4
III – Centro-Oeste					
Arroz	47,2	53,8	55,9	49,8	48,0
Soja	–	–	0,5	7,2	20,8
Milho	23,4	23,6	23,4	25,7	18,4
Feijão	10,8	9,1	9,4	8,0	5,7
Café	7,1	3,1	0,9	0,8	1,4
Mandioca	5,6	4,7	3,8	2,7	1,1
IV – Nordeste					
Algodão	30,4	31,4	33,4	28,1	26,1
Milho	20,1	20,8	19,2	23,4	19,7
Feijão	13,9	14,8	13,6	16,8	16,1
Mandioca	10,2	9,3	11,3	10,4	11,6
Arroz	6,7	8,1	8,6	8,3	11,1
Cana-de-açúcar	7,5	7,0	7,1	7,2	9,2
Cacau	6,9	5,4	4,7	3,9	3,9

Fonte: Graham, Gauthier e Barros (1987).

Tabela 4.9 Brasil: produtividade por unidade de área – produtos selecionados, 1964-1984 (kg/ha).

	1964/66	1967/69	1970/72	1973/75	1976/78	1979/81	1982/84
Soja	1.110	1.083	1.303	1.562	1.565	1.577	1.698
Cana	44.843	45.428	46.661	46.635	52.061	55.644	62.350
Laranja	72.853	77.634	77.511	71.388	85.922	94.198	96.165
Café	867	960	1.077	1.166	949	1.177	1.291
Fumo	870	945	1.018	1.120	1.148	1.264	1.341
Algodão	481	491	506	462	413	465	586
Arroz	1.542	1.484	1.509	1.470	1.421	1.436	1.604
Feijão	657	704	667	602	478	469	328
Milho	1.286	1.344	1.397	1.489	1.486	1.684	1.738
Mandioca	14.118	14.565	14.560	12.583	12.048	11.789	11.187

Fonte: Melo (1985).

Este predomínio do setor exportador (ou substituidor de importações) gerou vários problemas de abastecimento interno, pressionando inclusive os índices de preços.⁴² Tal problema foi percebido pelas autoridades que procuraram estimular a produção para o consumo doméstico. Estes incentivos, porém, acabaram foram diluídos pela crise dos anos 80 e pelo esforço exportador que foi necessário para o ajuste do balanço de pagamentos.

O processo de modernização, além dos problemas com a produção voltada para o mercado interno, gerou outras consequências, que fizeram com que fosse caracterizada de modernização conservadora ou até de modernização dolorosa.⁴³ Os dois aspectos básicos para esta caracterização são seus efeitos sobre a estrutura fundiária e as relações de trabalho.

42. Sobre o viés exportador da política agrícola do período e suas consequências, ver os trabalhos de Fernando H. de Melo, por exemplo *Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso?* (1985).

43. Este termo, *modernização dolorosa*, é o título da obra sobre o período de José Graziano da Silva (1981).

Tabela 4.10 Brasil: distribuição das propriedades rurais por tamanho e categoria, 1967-1978.

Estratos de área total (ha) e categorias *	Número de Imóveis (%)			Área Total (%)		
	1967	1972	1978	1967	1972	1978
Menos de 10	36,4	31,1	28,5	1,7	1,4	1,0
10 a menos de 100	51,0	54,7	55,7	17,0	16,1	13,8
100 a menos de 1.000	11,3	12,7	14,0	32,4	31,2	28,2
1.000 a menos de 10.000	1,3	1,4	1,7	33,1	32,4	32,0
10.000 a menos de 100.000	0,1	0,1	0,1	12,3	14,6	17,5
100.000 a mais**	—	—	—	3,5	4,4	7,5
Minifúndio	75,8	72,0	67,3	12,6	12,5	8,8
Empresa Rural	2,4	4,8	3,7	4,6	9,7	5,6
Latifúndio Exploração	21,8	23,2	28,9	76,4	72,9	77,7
Latifúndio Dimensão**	—	—	—	6,4	4,9	7,8

Notas: (*) Para efeito de comparação com os anos anteriores, excluiu-se a categoria de projetos fundiários, com 84.808 unidades e área total de 4,12 milhões de hectares, que passou a ser cadastrada a partir de 1978.

(**) O traço (—) representa funções inferiores a 0,1%.

Fonte: Silva (1981).

Tabela 4.11 Brasil: distribuição relativa* dos imóveis rurais, 1967-1978.

% de Imóveis	Área Apropriada (%)			Área Média (ha)		
	1967	1972	1968	1967	1972	1968
50-	3,5	3,8	3,5	7	8	99
10+	77,8	77,9	79,6	770	851	1.043
5+	65,3	68,1	70,6	1.239	1.490	1.850
1+	44,6	46,0	49,0	4.414	5.029	6.425

Nota: (*) Obtida por meio de interpolação baseada numa função de densidade ou numa curva de Pareto com dois parâmetros.

Fonte: Silva (1981).

Pelas Tabelas 4.10 e 4.11, pode-se observar o aumento do grau de concentração da terra. Neste período, houve o aumento do número de grandes propriedades, inclusive incorporando maior área por fazenda. Este aumento da concentração foi induzido pelas políticas agrícolas que discriminaram contra as pequenas propriedades. Do lado das relações de trabalho, o processo de mecanização da agricultura impede que o crescimento da produção tenha efeitos importantes sobre o nível de emprego no setor. Em relação ao tipo de trabalho, houve o crescimento do trabalho assalariado, notadamente do trabalho temporário, por empreitada. O bóia fria é a representação emblemática do tipo de trabalho que passa a prevalecer no campo brasileiro.

Estes dois elementos explicam grande parte da ampliação da desigualdade da renda que ocorre no campo nesse período. A piora na distribuição da renda no campo é o principal elemento explicativo para a piora da distribuição de renda geral no Brasil, como observado na Tabela 4.4 apresentada no item anterior. Outro aspecto distributivo perverso do processo de modernização foi a ampliação das desigualdades regionais, especialmente em função da maior parte do Nordeste ter ficado à margem deste processo.

Deste modo, segundo Kageyama e Silva (1983), a modernização agrícola brasileira ocorrida durante o regime militar foi parte do processo capitalista de desenvolvimento do Brasil, porém com resultados perversos do ponto de vista social. Este processo acentuou as marcas contraditórias do desenvolvimento capitalista brasileiro, produzindo riqueza e miséria, modernização e desigualdade.

4.3.3 Financiamento do crescimento

Com as reformas financeiras do PAEG passou a se verificar um crescimento significativo do sistema financeiro, ampliando constantemente sua participação no produto, que, de algo em torno de 3% em 1964, superou os 10% nos anos 80. Algumas características do desenvolvimento do sistema financeiro no período que devem ser destacadas são:

- i. o aprofundamento financeiro (crescimento da relação haveres financeiros/PIB), o crescimento dos haveres não monetários frente aos monetários;
- ii. a concentração e conglomeração do sistema financeiro;
- iii. a forte presença do Estado (estatização da poupança) e de recursos externos (endividamento) e a ausência de mecanismos privados de financiamento de longo prazo, tendo o sistema financeiro privado atuado com uma lógica de curto prazo;
- iv. a presença de diferentes unidades de conta no sistema financeiro que provocou um dualismo (contratos pós e prefixados) em termos de funcionamento, uma instabilidade potencial e uma dinâmica fortemente especulativa centrada nos títulos públicos.

A. APROFUNDAMENTO FINANCEIRO

Pela Tabela 4.12, observa-se que a participação dos haveres financeiros no PIB aumentou de 23,7% em 1965 para 42,6% em 1973. Atingido este patamar, o volume de ativos oscilou em torno deste nível até o final do período. Destaca-se neste processo, o aumento de participação dos não monetários, que em 1971 já haviam superado os ativos monetários. Esta tendência acentuou-se na década de 80 com a aceleração inflacionária. Este crescimento significativo na relação haveres financeiros/PIB sinaliza uma certa "financeirização" da atividade econômica com a produção e circulação de mercadorias sendo cada vez mais acompanhadas por transações com ativos: endividamento das famílias, empresas e governo.

Tabela 4.12 Brasil: haveres financeiros sobre o PIB (%), 1963-1980.

Ano	Haveres Financeiros Totais	Haveres Monetários	Haveres Não Monetários
1963	25,1	23,7	1,4
1964	23,9	22,0	1,9
1965	23,7	20,6	3,1
1966	20,6	16,4	4,2
1967	24,5	17,9	6,5
1968	26,3	17,4	8,9
1969	27,4	17,4	10,3
1970	30,0	16,8	13,2
1971	33,6	16,5	17,1
1972	38,6	17,3	21,3
1973	42,6	18,4	24,2
1974	39,4	16,9	22,5
1975	44,2	17,0	27,2
1976	40,7	14,8	25,9
1977	40,3	13,6	26,7
1978	41,4	12,9	28,5
1979	41,3	13,4	27,9
1980	33,0	10,8	22,2
1981	41,2	9,8	31,4
1982	47,3	8,4	38,9
1983	57,7	6,9	50,8
1984	62,8	6,7	56,1

Fonte: Bacen.

Dentro dos haveres não monetários percebe-se, pela Tabela 4.13 forte presença dos títulos públicos. As letras de câmbio também tiveram importância ao longo do Milagre, mas depois entraram em trajetória decrescente. Os depósitos a prazo mantiveram participação relativamente constante ao longo de todo o período. As cadernetas de poupança criadas na reforma de 1964 possuem participação crescente ao longo de todo o período, transformando-se no principal ativo financeiro na década de 80. Esta tabela ilustra duas características do sistema financeiro brasileiro: a forte presença do Estado e o problema do convívio de diferentes unidades de conta.

Tabela 4.13 Distribuição dos haveres não monetários, 1965-1984*.

Ano	Caderneta de Poupança	Depósito a Prazo	Letra de Câmbio	Letras Imobiliár.	Dívida Pública Est. e Mun.	Dívida Pública Federal**
1965	0	18,42	50,00	0,65	0	30,49
1966	0,69	12,02	34,67	1,80	0	50,82
1967	0,65	12,77	38,17	5,26	0	43,16
1968	3,19	13,86	44,01	6,22	0	32,72
1969	5,52	12,97	38,12	7,38	0	36,01
1970	7,79	16,63	31,03	7,52	0	37,02
1971	8,34	21,05	33,54	6,94	0	30,13
1972	10,10	22,28	27,46	6,57	2,25	31,35
1973	11,98	21,89	29,53	5,53	2,74	28,34
1974	17,42	20,15	25,65	4,99	3,26	28,52
1975	20,53	20,28	20,77	3,32	5,14	29,95
1976	25,14	17,10	15,99	2,29	5,43	34,06
1977	27,79	20,86	12,79	1,69	4,88	31,98
1978	28,44	22,31	12,64	1,07	4,60	30,94
1979	32,41	25,37	11,57	0,80	5,22	24,63
1980	36,73	23,84	10,25	0,60	5,61	22,97
1981	34,26	21,51	6,81	0,37	5,70	31,36
1982	32,89	19,32	10,26	0,17	5,94	31,42
1983	41,96	22,26	7,40	0,18	6,18	22,02
1984	36,07	22,65	5,66	0,08	4,91	30,63

Notas: (*) Posição de final de período.

(**) Em poder do público.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Quanto aos títulos públicos federais, por um lado, deve-se destacar que para o desenvolvimento do mercado de títulos públicos, o governo concedeu uma série de incentivos aos aplicadores,⁴⁴ por outro lado eles são mecanismos importantes da política monetária. As operações de *openmarket* foram transformando-se no principal instrumento de controle monetário à disposição do governo. Com o processo de endividamento externo ocorrido na década de 70, passou-se a verificar um crescimento paralelo dos títulos públicos como forma de conter as pressões monetárias expansionistas das operações externas. Inicialmente, as próprias ORTN foram utilizadas para as operações de mercado aberto, mas, em 1970, foram criadas as LTN (Letras do Tesouro Nacional) cujas características foram determinadas com o fim específico de intermediar as operações de mercado aberto: títulos de curto prazo prefixados, vendidos com deságio no lançamento. A partir do II PND, a grande ampliação dos gastos públicos fez com que parcela das colocações de títulos públicos também decorressem de pressões fiscais.

44. Por exemplo, a possibilidade de abater parcela do volume aplicado em ORTN da renda tributável para fins de imposto de renda e permitiu aos bancos manterem parcela de suas reservas compulsórias na forma de títulos públicos remunerados.

As letras de câmbio tiveram elevada participação ao longo do Milagre. Os recursos captados eram direcionados para o crédito ao consumidor. Com a demanda aquecida por bens duráveis, sendo as taxas de juros cobradas nesta linha de crédito as mais elevadas, as financeiras podiam oferecer generosas remunerações aos aplicadores em letras de câmbio, tornando-as atrativas, mantendo-se ainda um elevado *spread*. Para as letras de câmbio serem atrativas, porém, a estabilidade inflacionária em baixo nível era crucial, por se tratar de um título prefixado. Caso se instaurassem dúvidas sobre o rendimento real devido a incertezas quanto ao comportamento da inflação futura, os agentes fugiriam dos ativos prefixados, mesmo com elevadas taxas nominais. A aceleração inflacionária pós-74 e a mudança de ênfase no modelo de desenvolvimento passando a privilegiar o setor de bens de capital em detrimento do setor de duráveis levaram à perda de importância das letras de câmbio. Tanto as maiores restrições ao crédito ao consumidor como a instabilidade inflacionária tornaram as letras de câmbio pouco atrativa. Este processo completou-se na década de 80.

Caminho oposto ao das letras de câmbio seguiram as cadernetas de poupança. Estas eram ativos com rendimento de 0,5% ao mês mais correção monetária. Além disso, estes recursos contavam com garantia pública. O período do Milagre foi a fase de consolidação deste instrumento como o mecanismo mais popular de aplicação financeira e passou a indicar o patamar mínimo de rentabilidade para os demais ativos. O crescimento deste ativo financeiro iniciou-se ao final do Milagre quando a inflação se instabilizou e iniciaram as restrições sobre o crédito ao consumidor, caminhando a partir daí sua trajetória para tornar-se o principal ativo financeiro da economia. Com aceleração inflacionária, os aplicadores para protegerem seus recursos procuram ativos pós-fixados, entre os quais destacam-se as cadernetas de poupança.

B. CONCENTRAÇÃO E CONGLOMERAÇÃO

Paralelamente ao aprofundamento financeiro observou-se um processo de concentração bancária e de conglomeração no sistema financeiro. A concentração bancária era um objetivo das Autoridades Monetárias, tanto para facilitar a administração e fiscalização do sistema, como para permitir a redução das taxas de juros, através de ganhos de eficiência decorrentes da suposta economia de escala no setor.

Verificou-se a partir de 1964 profunda retração no número de sedes bancárias que passou de 329 em 1964 para 109 em 1974. A maior parte da redução se deu entre os bancos privados nacionais que passou de algo em torno de 300 em 1964 para 72 em 1974. De acordo com Marques (1982), ocorreram no período 1964/76, 220 fusões/incorporações (205 incorporações e 15 fusões). Esta queda no número de bancos reflete-se em ampla concentração dos depósitos, empréstimos e patrimônio líquido. Se, em 1965, a participação dos quatro maiores bancos nestes itens era de respectivamente 15, 14 e 11% em relação ao universo bancário total, em 1974, estas participações haviam passado para 28, 22 e 19% respectivamente, o que serviu para aumentar o poder dos maiores bancos.

Juntamente com o processo de concentração, verificou-se o de conglomeração dos bancos, que através de diferentes pessoas jurídicas a eles vinculadas, atuavam nos diversos segmentos do mercado financeiro. Esta foi uma resposta ao objetivo de segmentação da reforma de 1964/66 e a crescente perda de importância dos ativos monetários

que levariam inevitavelmente a uma perda de posição do sistema bancário. Segundo Tavares (1975, p. 227), a resposta dos bancos,

“na corrida para controlar e expandir o mercado financeiro (...) (foi) buscar apoio na criação ou associação com agências financeiras extrabancárias. (...) assim, a perda de participação bancária nos ativos das instituições financeiras de crédito ao setor privado não significa perda de poder financeiro dos grandes bancos, mas sim uma reorganização do sistema em que os bancos aproveitaram as facilidades à intermediação não-bancária para expandir-se sob essa forma. As vantagens da diversificação do ponto de vista dos grandes grupos financeiros reside menos nas economias provenientes da especialização de mercado do que do aproveitamento das vantagens diferenciais concedidas pela política financeira aos vários tipos de instituições novas, com o objetivo de estimular e desenvolver o mercado financeiro”.

Percebe-se, portanto, que o objetivo de fortalecimento das instituições financeiras no Brasil, foi plenamente alcançado. Porém, isto não significou nem a assunção de maiores riscos por bancos mais capitalizados nem tampouco em reduções no custo do dinheiro. Este processo parece ter permitido ampliar os ganhos do sistema através de uma maior arbitragem entre instituições do mesmo grupo, potencializando a massa de recursos com que o conglomerado podia trabalhar. Além disso, a conglomeração e a concentração desenvolveram a importante função de fortalecer o sistema financeiro frente aos diferentes setores econômicos e ampliar seu poder político e capacidade de pressão junto ao governo.

C. ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO

Os empréstimos ao setor privado, como um todo, aumentaram significativamente até 1975, retraindo-se a partir daí, principalmente nos anos 80. A composição deste que era 74% de participação do sistema monetário e 26% do não-monetário em 1966, passou para 49% o monetário e 51% o não monetário em 1973, mantendo mais ou menos constante esta composição até 1980, quando há uma nova redução do setor monetário caindo para 36% do total.

Tabela 4.14 Brasil: empréstimo ao setor privado, 1966-1984.

Ano	Empréstimos/PIB	Sistema Monetário/ Total	Sistema Não Monetário/total
1966	20,05	73,27	26,73
1967	28,30	59,92	40,08
1968	30,09	63,82	36,18
1969	34,60	59,25	40,75
1970	33,24	55,06	44,94
1971	37,50	51,88	48,12
1972	44,41	52,90	47,10
1973	50,12	49,04	50,96
1974	53,75	49,46	50,54
1975	60,23	49,12	50,88
1976	59,20	47,85	52,15
1977	58,75	47,51	52,49
1978	56,81	49,97	50,03
1979	56,11	50,90	49,10
1980	46,59	50,10	49,90
1981	49,67	45,91	54,09
1982	52,70	41,01	58,99
1983	45,72	36,37	63,63
1984	41,53	36,55	63,45

Fonte: Bacen.

O Banco do Brasil, maior prestador do subsistema monetário, manteve sua participação, praticamente, constante ao longo do período 1966/80, sendo que grande parte dos empréstimos foi direcionada para a atividade agrícola, na condição de agente central do SNCR.⁴⁵ Nos anos 80 a participação do Banco do Brasil diminui de acordo com a política econômica do governo de restrição do crédito

45. É importante destacar, como enfatizamos ao discutir a reforma financeira, que o Banco do Brasil não perdeu o status de Autoridade Monetária e, com a existência da conta-movimento, o comportamento de suas operações ativas tornam-se independentes de sua captação. Assim, os empréstimos do Banco do Brasil não ficavam na dependência das preferências do público entre ativos monetários e não monetários.

Tabela 4.15 Brasil: empréstimos do sistema monetário ao setor privado – participação por segmento no total, 1966-1984.

Ano	Total	Banco Brasil	Federais	Comercial Estadual	Comercial Privado
1966	73,72	24,02	2,57	n.d.	46,68
1967	59,92	17,76	2,50	n.d.	39,66
1968	63,82	20,00	2,63	n.d.	41,19
1969	59,25	20,17	3,50	n.d.	35,58
1970	55,06	18,85	3,09	n.d.	33,11
1971	51,88	17,65	2,32	n.d.	31,90
1972	52,90	19,64	2,36	7,33	23,57
1973	49,04	18,67	2,09	7,52	20,76
1974	49,46	21,03	2,08	7,71	19,64
1975	49,12	21,93	2,04	7,70	17,45
1976	47,85	22,21	1,88	7,54	16,22
1977	47,51	21,76	1,88	7,68	16,18
1978	49,97	21,25	1,89	8,60	18,22
1979	50,90	21,20	1,89	9,03	18,77
1980	50,10	20,59	2,05	8,89	18,57
1981	45,91	16,61	2,38	8,27	18,65
1982	41,01	13,43	2,42	8,09	17,07
1983	36,37	13,30	1,93	4,63	16,52
1984	36,55	9,88	1,83	4,09	20,75

Fonte: Bacen.

No sistema não monetário destaca-se o crescimento significativo do SFH, acompanhando a tendência de aumento da participação das cadernetas de poupança. As financeiras durante o Milagre mantiveram participação média em torno de 12% do total de empréstimos, retraindo-se a partir daí. Já os bancos de desenvolvimento, dos quais o principal é o BNDES, tiveram sua participação significativamente reduzida ao longo do milagre.⁴⁶ Esta retração deve-se em primeiro lugar ao fato de que o BNDES perdeu neste período sua principal fonte de recursos, o adicional sobre o imposto de renda, que foi extinto, passando a ficar mais dependente de repasses orçamentários e dos recursos próprios. Em segundo lugar, a própria perda de função do banco ao longo do Milagre. Até 1964, o BNDES atuava basicamente com as empresas estatais, a maior autonomia financeira das últimas e a consolidação da estrutura de *holdings* delas quebraram a solidariedade até então existente. Com o II PND o BNDES volta a assumir um papel central. Agora, sua função seria direcionar recursos para o setor de bens de capital que se pretendia implantar no país. Para fortalecer o banco, transferiu-se para sua administração os recursos do PIS, que se transformou em sua principal fonte de recursos. Com isso assistiu-se a

46. Deve-se observar que em 1967, quando começa a se preparar a descompressão, a participação dos bancos de desenvolvimento no total de empréstimos atingiu 21,2%, mostrando a importância destes na preparação do Milagre.

uma maior participação do BNDES no total de empréstimos. Esgotado o II PND e em meio a crise econômica dos anos 80, o banco volta a perder a "identidade" retraindo-se novamente suas operações.

Tabela 4.16 Brasil: empréstimos do sistema não monetário ao setor privado – participação por segmento no total, 1966-1984.

Ano	Total	Financeiras	Bancos de Investimento	S.F.H.	Bancos de Desenvolvimento
1966	26,73	9,84	1,14	6,04	9,71
1967	40,08	7,90	3,49	6,92	21,78
1968	36,18	12,26	5,13	11,19	7,60
1969	40,75	9,96	7,32	17,97	5,49
1970	44,94	12,15	8,26	18,31	6,22
1971	48,12	12,12	9,25	20,51	6,24
1972	47,10	12,84	12,54	17,93	3,79
1973	50,96	14,74	12,45	20,00	3,77
1974	50,54	11,73	10,60	21,93	6,29
1975	50,88	9,93	10,44	22,73	7,78
1976	52,15	8,04	9,53	25,53	9,05
1977	52,49	6,76	9,72	26,57	9,44
1978	50,03	7,83	10,33	21,46	10,40
1979	49,10	7,15	10,81	20,83	10,32
1980	49,90	5,90	11,10	22,66	10,23
1981	54,09	5,43	10,95	26,44	11,26
1982	58,99	8,90	9,24	28,46	12,38
1983	63,63	10,36	8,66	38,85	5,76
1984	63,45	11,17	10,18	37,06	5,04

Fonte: Bacen.

A retração verificada nos empréstimos nos anos 80 é decorrência do quadro recessivo da economia que buscava o ajustamento externo. Nota-se nesses anos que a retração se deu principalmente no sistema monetário, o que era uma consequência da profunda queda de participação dos ativos monetários.

Quanto à vinculação entre a atividade financeira e produtiva, um estudo realizado por Filardo (1980) sobre as condições de financiamento do investimento pelas empresas brasileiras conclui que as empresas privadas nacionais continuaram tendo os recursos próprios como principal fonte de financiamento. As empresas multinacionais continuaram recorrendo principalmente aos recursos externos, enquanto as empresas estatais, com a política do realismo tarifário do PAEG, passaram a ter mais autonomia em relação ao sistema financeiro e no II PND captaram recursos externos. A atuação do sistema financeiro privado ficou restrita ao financiamento de capital de giro das empresas, à concessão de crédito ao consumidor e ao repasse dos recursos externos e dos fundos de poupança

compulsória administrados pelo setor público. Dessa forma, mantiveram-se as três fontes básicas de financiamento de longo prazo: recursos públicos, recursos externos e autofinanciamento.

D. ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Durante o regime militar ocorreram algumas alterações importantes na forma de relacionamento da economia brasileira com o resto do mundo. O processo de maior destaque foi, sem dúvida, a grande ampliação do endividamento externo na década de 70 e sua crise nos anos 80.

¹ O final dos anos 60 e toda a década de 70, exceção a curtos períodos, são marcados por profundas transformações no sistema financeiro internacional e grande ampliação da liquidez internacional, em um quadro de crise e ruptura do sistema de Bretton Woods e desenvolvimento do chamado Euromercado.⁴⁷ A ampla liquidez no sistema financeiro internacional está relacionada ao processo de internacionalização bancária e aos profundos desequilíbrios externos da economia norte-americana em decorrência da perda de competitividade daquele país em relação à Europa e ao Japão, e dos profundos déficits públicos, decorrentes dos elevados gastos armamentistas, financiados com emissão monetária, que precipitaram a ruptura do sistema de Bretton Woods.⁴⁸ Os bancos se viram assim forçados a buscar tomadores, com redução nos *spreads* e baixas taxas de juros, "capturando" os países em desenvolvimento.

Ingressaram no Brasil, em termos líquidos, no período 1967/73, US\$ 12,8 bilhões. Observando o Balanço de Pagamentos, Cruz (1983, p. 63) constata que do lado da Balança Comercial, no período 1967/73, esta se manteve equilibrada.

"O crescimento das exportações foi de tal magnitude que garantiu as divisas necessárias para fazer frente à ampliação das importações (...) Este resul-

47. O Euromercado refere-se a operações ativas e passivas dos bancos denominadas em uma moeda diferente daquela do país em que está situada a instituição financeira. Assim, por exemplo, uma firma qualquer pode depositar seus dólares em um banco situado em Londres, Luxemburgo, Suíça, Hong-Kong, Ilhas Cayman etc. Estes depósitos constituem-se os chamados eurodólares. Note-se que não há a necessidade de o centro financeiro estar situado na Europa para denominar-se eurodólar, basta ser um centro *off-shore*, isto é, fora da jurisdição da moeda que está sendo depositada. Assim como para o dólar, existe o euroiê, o euromarco etc.

48. O sistema de Bretton Woods instituído no pós-II Guerra Mundial para ordenar as relações de troca entre as moedas e permitir o crescimento do comércio mundial estipulava o seguinte: (i) o ouro era o ativo de reserva internacional; (ii) as taxas de câmbio entre os países deveriam ser fixas; (iii) O FMI (Fundo Monetário Internacional) criado junto com o acordo seria o guardião do sistema, financiando desequilíbrios temporários nas contas externas dos países, sujeitando-os a adoção das políticas necessárias para a sua correção, e aprovando em caso de desequilíbrios permanentes os realinhamentos cambiais. Como os EUA detinham a maior parte do estoque mundial de ouro, fixou-se uma paridade dólar-ouro, com o dólar passando a desempenhar o papel de moeda mundial e todos os outros países fixando suas taxas de câmbio em termos de dólares. O problema do sistema começou a aparecer em decorrência da grande expansão da quantidade de dólares que passou a gerar desconfianças quanto ao padrão dólar-ouro fazendo com que vários países, inicialmente a França, passassem a converter seus dólares em ouro. Neste contexto, os EUA, no início dos 70 desvalorizou sua moeda em relação ao ouro, rompeu a conversibilidade e finalmente em 1973 passou a deixar o dólar flutuar.

tado indica que a despeito do crescimento 'desequilibrado', não houve pelo lado do comércio de mercadorias, qualquer pressão indutora da tomada de capitais de empréstimo ao longo do ciclo expansivo."

Já o saldo em Transações Correntes ao longo de todo o período (1967/73) apresentou um déficit de US\$ 6,3 bilhões. Como a entrada líquida de capitais ao longo do período foi de US\$ 12,8 bilhões, US\$ 6,5 bilhões transformaram-se em reservas. Em 1973, a dívida externa líquida era 50% da dívida bruta, pois as reservas (haveres internacionais do país) correspondiam aos outros 50% do total. O que demonstra que os recursos externos que ingressaram no país não correspondem à necessidade de poupança para financiar os investimentos.

Tabela 4.17 Brasil: contas externas, 1967-1973 (US\$ bilhões).

Discriminação	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Balança Comercial	0,3	0	0,3	0,2	-0,3	-0,2	0
Exportações	1,7	1,9	2,3	2,7	2,9	4,0	6,2
Importações	1,4	1,9	2,0	2,5	3,2	4,2	6,2
Serviços Não Fatores	-0,2	-0,3	-0,3	-0,6	-0,5	-0,7	-1,0
Serviços Fatores	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7
Juros	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Lucros e Dividendos	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Outros	0	0	0	0	-0,1	0	0
Transferências Unilaterais	0	0	0	0	0	0	0
Saldo Transações Correntes	-0,2	-0,6	-0,3	-0,7	-1,3	-1,5	-1,7
Entrada Líquida de Capitais	0,3	0,5	0,9	0,8	1,9	3,9	4,5
Variação das Reservas	0,1	-0,1	0,6	0,1	0,6	2,4	2,8

Fonte: Bacen.

Tabela 4.18 Brasil: dívida externa brasileira, 1968-1973 (US\$ bilhões).

Ano	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1968	3,8	0,2	3,5
1969	4,4	0,6	3,4
1970	5,3	1,2	4,1
1971	6,6	1,7	4,8
1972	9,5	4,2	5,3
1973	12,6	6,4	6,1

Fonte: IBGE.

O crescimento das reservas constituía um dos principais fatores de expansão da Base Monetária, juntamente com o aumento das operações de crédito, em especial para a agricultura e para as exportações. Como contrapartida, utilizavam-se crescentemente as

operações com títulos públicos para manter o controle monetário, acarretando a expansão de endividamento público interno, como forma de esterilizar os impactos expansionistas das operações externas. Não havendo escassez de poupança interna (ou de fundos internos), esta é canalizada para títulos públicos compensando a entrada de recursos externos, porém as autoridades monetárias brasileiras arcavam com o diferencial de taxas de juros.

De maneira geral, podemos colocar dois estímulos, motivos indutores, para a captação externa: o prazo e o diferencial de custos. Dadas as aplicações em caderneta de poupança, e as vantagens oferecidas – segurança e liquidez –, esta passou a ditar o patamar mínimo das taxas de captação brasileiras fazendo com que os demais ativos deveriam render mais que esta para poderem concorrer. Com isso, as taxas cobradas nos empréstimos deveriam ser ainda mais elevadas. Assim, comparando-se o custo interno e externo do dinheiro, sempre haveria vantagem para o último. Mesmo entrando muitos recursos no país, as taxas de juros interna não se reduziram para permitir a arbitragem, dada a inflexibilidade imposta ao sistema. Assim,

“enquanto o Brasil, no intuito de desenvolver sua intermediação financeira, garantia juros reais positivos através da correção monetária do cruzeiro, o Capital Financeiro Internacional, através de crédito fácil, prazos dilatados e baixas taxas reais de juros buscava novos espaços para a acumulação. A incongruência entre estas duas estruturas de taxas de juros alimentou a absorção do capital financeiro internacional e a expansão dos ativos financeiros internos. Todo o período do ‘Milagre’, com suas altas taxas de acumulação produtiva, foi acompanhado por intensa acumulação financeira que decolou da acumulação produtiva de forma totalmente anômala” (Kilsztajn, 1984, p. 101).

A entrada bruta de recursos no período do Milagre, através da Lei n.º 4.131 e da Resolução n.º 63, totalizou US\$ 15 bilhões, sendo US\$ 9 bilhões na primeira modalidade e US\$ 6 bilhões na segunda. Do total de entradas via Lei n.º 4.131, em torno de 50% destinavam-se para as empresas estrangeiras, constituindo-se a principal fonte de financiamento das mesmas, que tanto tinham maior facilidade em obter crédito externo, inclusive junto as matrizes, sendo formas disfarçadas do que deveria ser investimento direto. Quanto a Resolução nº 63, do total captado, os bancos comerciais nacionais e os bancos de investimento estrangeiros foram responsáveis, cada um, por aproximadamente um terço das captações. Estes dados confirmam a importância de fontes externas de recursos para os bancos comerciais se adaptarem a uma maior preferência por haveres não monetários e a possibilidade para os bancos estrangeiros compensarem a diferença de tratamento frente aos nacionais.⁴⁹

No período 1974/79, as captações externas feitas pelo setor privado foram perdendo importância. A manutenção de taxas de juros elevadas e o relaxamento nas condições de ingresso de capitais e de remessa de juros não funcionaram como estímulo para uma posição mais agressiva do setor privado na captação de recursos externos.

49. Os dados sobre a participação dos tomadores de recursos externos foram extraídos de Cruz (1984).

“Os resultados (...) sugerem que a perda de posição relativa das captações privadas decorreu, fundamentalmente, da desaceleração da taxa de crescimento do produto e da redução das inversões privadas, à medida que ambas afetaram negativamente a demanda de créditos em cruzeiros, inclusive em sua componente externa. Por outras palavras, enquanto o ritmo de crescimento do produto se mantém acelerado, a demanda por crédito exercida pelo setor privado é capaz de garantir um ingresso significativo de recursos externos. Num segundo momento, quando a taxa de crescimento do produto experimenta uma trajetória de desaceleração numa conjuntura onde, contraditoriamente, se ampliam as necessidades de recursos externos, as captações privadas não crescem, o que determina uma participação cada vez maior do setor público como única forma de assegurar ingressos massivos de recursos externos” (Cruz, 1984, p. 113).

Com a necessidade de recursos em função do choque do petróleo, as empresas estatais foram forçadas a captar os recursos externos. Para tal, o governo limitou a capacidade de autofinanciamento das mesmas através de um maior controle tarifário também utilizado para segurar a aceleração inflacionária. Além disso, restringiu-se o acesso destas ao crédito interno. Deste modo, a única forma de fazerem frente aos investimentos programados era recorrerem ao endividamento externo.

A possibilidade de manter os investimentos e o crescimento econômico foi possível pela ampla liquidez internacional. Com o primeiro choque do petróleo, após pequena turbulência no sistema financeiro internacional em 1974, a abundância de liquidez voltou a aparecer nos anos seguintes. Esse cenário deve-se a dois fatores principais: (i) o Euromercado mostrou-se bastante eficiente em captar os excedentes transferidos aos países da Opep e em reciclá-los, torná-los disponível na forma de crédito para os países importadores; (ii) os países desenvolvidos, em geral, adotaram políticas de ajustamento contracionistas após o choque, o que juntamente com o clima de incerteza levou a uma profunda retração nos investimentos e na demanda por crédito. A oferta abundante de recursos e a baixa demanda nas economias centrais tornavam os países em desenvolvimento locais ideais para a valorização dos recursos. Dessa forma assistiu-se no período 1974/79 uma ampliação significativa do endividamento dos países em desenvolvimento. A consequência disso em termos do sistema financeiro internacional é que os ativos dos bancos internacionais foram ficando cada vez mais comprometidos, com estes países ampliando a exposição ao risco de que uma crise nestes pudesse gerar uma quebra deira no sistema.

A participação média das estatais nas captações nos moldes da Lei n.º 4.131, em torno de um terço no triênio 1972/74, ampliou-se rapidamente, já superando a metade dos recursos em 1975, mantendo-se a tendência ao crescimento até superar os três quartos nos anos 1979/80. Este processo denomina-se estatização da dívida externa, tendo sido utilizado para cobrir as necessidades para o fechamento do Balanço de Pagamentos, num primeiro momento e, posteriormente para se voltar a acumular reservas. Os dados sobre as contas externas e as captações por tomadores finais encontram-se nas tabelas a seguir.

Tabela 4.19 Brasil: contas externas, 1974-1979 (US\$ bilhões).

Discriminação	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Balança Comercial	-4,7	-3,5	-2,3	0,1	-1,0	-2,8
Exportações	-8,0	8,7	10,1	12,1	12,7	15,2
Importações	12,7	12,2	12,4	12,0	13,7	18,0
Serviços Não Fatores	-1,4	-1,5	-1,4	-1,2	-2,3	-2,5
Serviços Fatores	-1,0	-1,7	-2,4	-2,9	-3,7	-5,4
Juros	-0,7	-1,5	-1,8	-2,1	-2,7	-4,2
Lucros e Dividendos	-0,3	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6
Outros	0	0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,6
Transferências Unilaterais	0	0	0	0	0,1	0,0
Saldo Transações Correntes	-7,1	6,7	-6,1	-4,0	-6,9	-10,7
Entrada Líquida de Capitais	6,5	5,5	8,7	4,7	10,4	6,8
Variação das Reservas	-0,6	-1,2	2,6	0,7	3,5	-3,9

Fonte: Bacen.

Tabela 4.20 Dívida externa brasileira, 1974-1979 (US\$ bilhões).

Ano	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1974	17,1	5,2	11,9
1975	21,1	4,0	17,1
1976	25,9	6,5	19,4
1977	32,0	7,3	24,9
1978	43,5	11,9	31,6
1979	49,9	9,7	40,2

Fonte: IBGE.

Tabela 4.21 Brasil: empréstimos externos – Lei n.º 4.131 – tomadores finais.

Ano	Total *	Privado (%)	Privado Nacional (%)	Estrangeiros (%)	Públicos (%)
1972	2.947,5	75,05	27,25	47,80	24,95
1973	2.849,2	60,31	23,01	37,30	36,69
1974	3.109,5	64,69	13,89	50,80	35,31
1975	3.773,4	49,62	6,22	43,40	50,38
1976	3.826,0	48,95	3,65	45,30	51,05
1977	4.857,4	48,52	6,02	42,50	51,48
1978	8.828,9	39,77	5,27	34,50	60,23
1979	8.650,3	23,21	6,41	16,80	76,79
1980	4.811,1	23,36	3,66	19,70	76,64
1981	7.596,6	30,42	5,63	24,79	69,58

Nota: (*) US\$ milhões.

Fonte: Cruz (1984).

Tabela 4.22 Brasil: empréstimos externos – Resolução n.º 63 – tomadores finais.

Ano	Total*	Bancos Comerciais (%)			Banco Invest. (%)		Bancos de Desenvol. (%)
		Públicos	Nacional	Estrangeiro	Nacional	Estrangeiro	
1972	1.465,2	10,88	27,51	8,58	19,33	32,79	0,91
1973	1.069,5	13,93	31,70	7,36	14,46	31,99	0,57
1974	1.608,0	41,60	23,71	6,67	5,92	20,69	1,41
1975	928,3	44,57	19,67	14,65	2,48	18,64	–
1976	1.572,5	21,82	22,68	33,46	4,59	17,46	–
1977	1.321,4	29,52	27,21	19,88	3,54	18,18	1,66
1978	3.053,8	27,27	26,07	14,81	6,10	23,86	1,89
1979	1.574,5	24,66	29,90	17,85	6,48	20,52	0,59
1980	3.500,9	33,11	28,65	21,16	2,21	13,95	0,91
1981	5.466,9	22,88	33,94	22,26	6,31	10,13	4,48

Nota: (*) US\$ milhões.

Fonte: Cruz (1984).

O processo de estatização da dívida externa completava-se em nível interno pela possibilidade oferecida ao setor privado de repassar ao setor público suas dívidas em dólares. Por meio da Circular n.º 230 (1974) e da Resolução n.º 432 (1977) permitia-se às instituições financeiras e as empresas não-financeiras realizar depósitos prévios em cruzeiros no Bacen, transferindo para este os encargos de seus débitos externos – correção cambial, principal e juros – contraídos através da Resolução n.º 63 e Lei n.º 4.131, respectivamente, permitindo desta forma a proteção contra os riscos de alterações nas condições dos empréstimos. Visava-se com isso estimular as captações privadas. Permitiram que o setor privado transferisse ao governo os custos do endividamento quando o mercado financeiro internacional e a situação cambial do país se mostraram mais instáveis. Introduzia-se um elemento a mais de instabilidade no sistema ao viabilizar rápidas modificações nas posições em moeda estrangeira e nacional.

E. DICOTOMIA OPERACIONAL E CIRANDA FINANCEIRA: INSTABILIDADE E DETERIORAÇÃO FISCAL

O crescimento do sistema financeiro privado no período não se relacionou ao financiamento dos investimentos realizados, mas a uma forma específica de relacionamento entre o endividamento externo e o endividamento público. O sistema financeiro centrou-se nos títulos públicos federais que se foram tornando em “dinheiro financeiro”, possuindo liquidez, segurança e rentabilidade. A expansão dos títulos era decorrência das operações de controle monetário, cujo processo de endividamento externo e acumulação de reservas geravam constantes pressões expansionistas.

Caía-se em um círculo vicioso, em que a expansão da dívida externa vai gerando a necessidade crescente de novos recursos para fazer frente ao seu próprio serviço, forçando a manutenção de taxas de juros interna elevada para estimular a captação. A entrada de recursos acima do necessário leva ao acúmulo de reservas e a pressões expansionistas na base monetária, contrabalançadas pelo aumento do endividamento público interno

que se faz a juros crescentes, autonomizando-se seu crescimento. Com os maiores juros, os títulos vão-se tornando ainda mais atraentes para os recursos ociosos, ampliando a massa de recursos que se direciona ao sistema financeiro.

O único limite a esta "valorização financeira" é a credibilidade, principalmente no que diz respeito a capacidade do Tesouro em honrar seus compromissos, garantindo a conversibilidade do dinheiro financeiro em moeda com poder liberatório. A expansão monetária contínua garante esta validação, sendo esta novamente enxugada com lançamento de novos títulos, nutrindo a esfera especulativa, às custas de uma desvalorização constante da moeda de curso forçado – inflação que serve para ir ajustando os valores – e de um endividamento crescente do Tesouro. Este pode ser colocado como um primeiro foco de instabilidade e deterioração fiscal decorrente do funcionamento do sistema financeiro nacional – a lógica perversa da moeda indexada.

Um segundo foco de instabilidade e de deterioração fiscal decorre das diferentes unidades de conta com que opera o sistema financeiro nacional. Como vimos, a reforma de 64 buscou tanto criar mecanismos de convívio pacífico com a inflação introduzindo a correção monetária que nas operações financeiras significava a introdução das taxas de juros pós-fixadas, como maior aproximação com o sistema financeiro internacional. As operações pós-fixadas, eram restritas a um conjunto determinado de instrumentos financeiros de prazo mais longo, às cadernetas de poupança e operações do governo, enquanto os demais ativos possuíam taxas de juros prefixadas, onde a taxa de juros nominal era dada a partir de certa expectativa inflacionária. Dessa forma, encontravam-se operações financeiras denominadas em termos reais (expressas em termos do índice de inflação), nominais (expressas em moeda nacional de curso forçado) e aquelas expressas em moeda estrangeira (repasse de recursos externos).

De acordo com Silva (s.d.), houve uma segmentação no mercado, em que as instituições financeiras privadas operavam basicamente com contratos em termos nominais (prefixados), pelo fato de seus repasses serem feitos nesta unidade nas operações de desconto e empréstimos de curto prazo. As operações em termos reais localizavam-se basicamente nas agências governamentais e no SFH, com base em recursos provenientes das poupanças compulsórias – PIS, FGTS etc. –, remuneradas em termos reais, recursos de endividamento público e cadernetas de poupança, também com retornos reais garantidos. Para que estas instituições, operando com um *funding* cujo custo de rolagem embutia tanto a inflação como uma taxa de juros real, se mostrassem solventes, seus ativos deveriam ter uma remuneração compatível com o custo de seus passivos, acrescidos de um *spread* que cobrisse os custos operacionais e ainda permitisse uma rentabilidade.

Com a aceleração inflacionária pós-74, apesar da correção monetária ser uma proteção imperfeita ao credor ela é melhor do que o risco dos contratos nominais, fazendo com que os recursos que fluíssem para o sistema financeiro fossem basicamente para os títulos pós-fixados, de preferência para os de menores prazos. Do lado dos tomadores de recursos, por sua vez, a demanda canalizava-se para contratos em termos nominais, tanto pela possibilidade de se conseguir taxas de juros reais negativas (caso a inflação projetada ficasse abaixo da efetiva), como pelo risco de seus preços/rendimentos ficarem abaixo da média (correção monetária) potencializando a taxa de juros real dos empréstimos.

Com a segmentação entre as instituições que operam em termos reais e nominais no mercado, como dissemos acima, Silva (s/d) observa a seguinte situação no sistema financeiro: "(a) crescente crise de liquidez no setor financeiro que opera primariamente

no setor nominal (...) o que eventualmente pode conduzir à insolvência por iliquidez, e (b) igualmente insolvência das empresas que tenham contratado débitos em termos reais no passado (...) Isso tudo impõe uma extraordinária pressão sobre a oferta de liquidez primária" (Silva, s/d, p. 45-46).

Para garantir a estabilidade do sistema, o governo passa a atuar em duas frentes. Em primeiro lugar, o Bacen atua diretamente no sentido de "salvar" as instituições financeiras que operam no setor nominal através de redução no volume de depósitos compulsórios, aumento na parcela remunerada deles (possibilidade de manter as reservas obrigatórias na forma de títulos públicos remunerados) e maior volume de empréstimos a elas. Além disso, tenta-se desestimular as aplicações pós-fixadas e aumentar o direcionamento para ativos prefixados, tanto com proibições de determinadas aplicações para determinados agentes econômicos, por exemplo a proibição de depósitos em cadernetas de poupança para pessoas jurídicas, como com alterações na sistemática da correção monetária, ampliando o risco das operações pós-fixadas para os credores. Paralelamente a isso, as instituições tendem a ampliar cada vez mais as taxas de juros nominais, para estimular a aplicação, encarecendo ainda mais as operações ativas destas, ampliando a incerteza e estimulando ainda mais movimentos especulativos de ganhos com arbitragem, quer com movimentos de recursos internos num constante vaivém entre os setores nominais e reais, com perda crescente de recursos pelo primeiro, e com a entrada de recursos externos, conforme já descrito.

A outra linha de atuação das Autoridades Econômicas foi no sentido de ajuda às empresas endividadas, aos setores mais frágeis da economia e àqueles setores estimulados pelo plano de desenvolvimento. Nessa linha, as alterações na sistemática da correção monetária servem para diminuir o ônus financeiro das empresas endividadas. Cria-se uma série de linhas especiais de crédito, com correção monetária limitada – operações do BNDES, crédito rural, prestações do SFH etc. –, além de outros estímulos que, em muitos casos, transformavam estes empréstimos em taxas de juros nominais fixas. No limite, a demanda de crédito e os investimentos restringem-se a estes setores prioritários que conseguem os recursos públicos, sendo que muitas vezes os tomadores destes recursos acabam por utilizá-los na própria especulação buscando ganhos no diferencial entre os juros que podem obter das aplicações dos recursos no mercado financeiro diante do custo dos empréstimos.

Tal situação leva a deterioração ainda maior do lado fiscal. De acordo com Silva (s.d.), podemos descrever da seguinte forma este processo:

"a existência de contratos em termos reais, de um lado, e a maciça presença do governo no mercado, de outro, definiu uma situação bastante complexa para a fixação da taxa de juros. Do lado da captação parcela substancial da poupança financeira é remunerada a base de 4 a 6% a.a. mais correção monetária a posteriori. Isso seguramente fixa um patamar mínimo de remuneração aos olhos do poupador. (...) De outra parte, no lado das aplicações, criaram-se linhas de crédito subsidiado para setores prioritários que supostamente não teriam condições de suportar custos financeiros fixados a partir da remuneração da poupança financeira. É como se estivéssemos criando a possibilidade para que o maior agente do mercado de capitais no Brasil passasse a operar com 'spread negativo'" (Silva, s.d., p. 41).

Esta amplitude de taxas de juros completa a lógica do modelo: o Estado deve continuamente se endividar em termos reais a elevadas taxas de juros, tanto para garantir o repasse de recursos em termos nominais a setores prioritários – ampliando o volume de gastos financeiros e subsídios,⁵⁰ que crescem conforme aumenta a inflação, ampliando a tendência ao déficit público e as necessidades de financiamento público –, como para esterilizar a entrada de recursos externos, inclusive, estimulada pelas elevadas taxas de juros pagas no setor real. A expansão do endividamento público vai garantindo a valorização financeira, dos recursos que se direcionam ao sistema financeiro, fechando e realimentando o círculo especulativo.

“Gera-se o fenômeno conhecido como ‘ciranda financeira’. A ciranda financeira constitui-se basicamente na troca de posições ativas e passivas entre o setor público e setor privado, viabilizada continuamente pelo *spread* negativo do sistema (crescente com o aumento das taxas de inflação) deixando no seu rastro um elevado endividamento interno e externo” (IESP, Fundap, 1988(a), p. 23).

Este processo acentuou-se significativamente na década de 80 à medida que se ampliava a necessidade de recursos pelo Estado para realizar o pagamento de juros de sua dívida externa. A necessidade de geração de superávites externos e sua posterior aquisição pelo governo, levaram a um processo de crescimento endógeno da dívida pública, em um processo retroalimentador da ciranda financeira centrado na moeda-indexada fornecida pelo governo.

4.3.4 Crise financeira do início da década de 80

O início dos anos 80 é marcado pela ameaça de crise cambial devido ao segundo choque do petróleo, à elevação das taxas de juros internacionais e à maior dificuldade em obter recursos externos. O Brasil foi assim forçado a buscar um ajustamento externo consubstanciado em uma política ortodoxa de controle de demanda

Deve-se destacar que, no caso brasileiro, a mudança nos termos de troca teve um impacto significativo no estrangulamento externo. Como observa Baer (1993, p. 74):

“Se comparado com outras regiões ou alguns países em desenvolvimento altamente endividados, se observa que o impacto da deterioração das relações de troca foi especialmente intenso no Brasil, que no período 1980-1985 teve uma queda de 27% neste índice. Nessa mesma fase, a região asiática praticamente

50. Para uma avaliação quantitativa do volume assumido pelos subsídios creditícios, ver Banco Mundial/IBMEC (1985), p. 75-82. Neste trabalho estima-se qual seria o volume implícito de subsídios concedidos pelo governo nos anos 1977 e 1978. Estimaram qual seria o custo médio de captação no sistema, sendo de 40% a.a. em 1977 e de 44% a.a. em 1978; confrontando com as taxas cobradas pelos empréstimos nos diversos segmentos. Nos empréstimos agrícolas, por exemplo, a taxa era de 12% a.a., significando uma taxa de juros real negativa (subsídio), de aproximadamente 28% a.a. Nos empréstimos do BNDES, a taxa cobrada era de 26% a.a. (correção monetária fixada em 20% mais juros de 6% a.a.) levando a uma taxa negativa em torno de 14% (1977) e 18% (1978). Estimaram que do total de subsídios de crédito, 60% direcionaram-se a agricultura. Como a resposta produtiva do setor não foi significativa, concluem sobre a ineficiência do sistema.

manteve estabilidade nos seus termos de troca. Por sua vez, o conjunto dos países em desenvolvimento da América e os quinze países altamente endividados apresentaram uma redução muito menor deste índice, 11% e 3,7%, respectivamente. Assim, independentemente do impacto direto da elevação dos juros internacionais sobre a conta de capital do Balanço de Pagamentos, a forte deterioração das relações de troca – num contexto de crescimento mais lento do comércio mundial – e a rigidez da pauta de importações do Brasil criaram uma forte restrição cambial na balança comercial, que foi enfrentada pelo governo com um esforço redobrado de expansão das exportações e a contenção das importações, através de um ajuste recessivo e medidas de contingenciamento.”

Outro impacto negativo foi a elevação das taxas de juros internacionais que ampliou o custo do pagamento da dívida contratada a taxas de juros flutuantes. Este aumento, exigiria uma maior entrada de recursos para compensá-lo, ou um esforço no sentido de ampliar as exportações e contrair as importações, de tal modo que o efeito sobre a Balança Comercial compensasse a deterioração da Balança de Serviços. Com a queda nas relações de troca, isto é, pela perda de valor do produto nacional diante do estrangeiro, este esforço em termos de unidade de produto teria que ser significativamente maior.

Já a partir de 1979, começaram as maiores dificuldades para a obtenção de recursos tanto pelo elevado grau de endividamento do país, que ampliava o risco, como pelo fato de os EUA, com a política de valorização do dólar, estar se tornando o grande enxugador da liquidez mundial. Apesar da queima de reservas em 1979/80 e 1982, o país ainda conseguiu financiar grande parte de suas necessidades de financiamento externo, por meio dos bancos privados internacionais, mas em condições cada vez piores: menores prazos e *spreads* crescentes. Nesses quatro anos a dívida praticamente dobrou, superando os US\$ 80 bilhões.

Desta forma, apesar de já termos iniciado um processo de ajustamento voluntário em 1980, visando melhorar a situação externa, a continuidade da entrada de recursos ainda permitia maiores graus de liberdade na condução da política econômica.

“A explicitação da vulnerabilidade financeira externa do Brasil – como na maioria dos países subdesenvolvidos endividados junto ao mercado privado – não se deu com a elevação das taxas de juros internacionais. Ela só ocorreu a partir de agosto de 1982, com o corte de financiamento internacional pelos bancos privados, uma vez que o México declarou a moratória. A partir deste momento os recursos financeiros internacionais se tornaram extremamente escassos. Da faixa de US\$ 13 a 14,5 bilhões em 1981-82, os créditos de médio e longo prazo dos bancos privados deixaram de existir. A partir de 1983, o escasso dinheiro novo proveniente das fontes privadas se deveu ao processo de renegociação da dívida externa, restringindo-se a montantes mínimos que impedissem que o país declarasse unilateralmente a moratória” (Baer, 1993, p. 77).

A ameaça de crise cambial em 1982, com profunda queima de reservas, levou à busca de um acordo com o FMI e ao início das discussões sobre a renegociação da dívida com os credores externos. Aprofundou-se a política de ajuste externo, agora sob a tutela do FMI, e, a partir daí, os condicionantes externos passaram a ser os únicos elementos a ditar a política econômica, através da necessidade de gerar vultosos superávites comerci-

ais para honrar os compromissos, isto é, viabilizar a transferência de recursos ao exterior, na ausência de dinheiro novo.

Para tal adotou-se agressiva política cambial, uma série de estímulos às exportações e restrições às importações e um amplo controle da demanda interna, de modo a conter importações e liberar recursos para atividades exportadoras. Quanto ao câmbio, este sofreu outra maxidesvalorização de 30% em fevereiro de 1983, seguido de políticas de minidesvalorizações acompanhando a inflação, de modo a evitar a corrosão da maxidesvalorização. Paralelamente, para ampliar a competitividade da produção doméstica e conter a inflação, utilizou-se o mecanismo da defasagem tarifária – subcorrigindo as tarifas públicas, exceto dos derivados de petróleo que mantinham elevações reais – e promoveu-se profundo arrocho salarial. O objetivo claro era redirecionar a atividade econômica para o setor exportador e mostrar o “custo social” das importações. Promoveu-se desta forma uma ampla alteração de preços relativos na economia, favorecendo os setores *tradeables*. O nível de atividade retraiu-se significativamente no período 1981/83, em especial o setor industrial, com profundos impactos em termos de emprego.

Estes dois fatos – mudança nos preços relativos, com grande elevação na relação câmbio/salário, e retração econômica – levaram a uma rápida reversão no saldo comercial, que já passou a apresentar superávites consideráveis em 1983 (US\$ 6,5 bilhões) e em 1984 (US\$ 13 bilhões). Este resultado decorreu principalmente da profunda retração das importações. Além da recessão, os projetos do II PND tiveram grande importância no ajuste por viabilizar uma resposta relativamente rápida da produção às mudanças nos preços relativos com alteração no patamar de importações e na pauta de exportações, com a introdução de novos produtos e o crescimento dos manufaturados.

A transferência de recursos ao exterior envolve um problema mais amplo de transferência interna de recursos, em função da concentração da dívida no setor público e pelo fato de a geração de divisas ser feita pelo setor privado. O Estado respondia por algo em torno de três quartos da dívida, ou seja, era o responsável pela maior parte das transferências de juros que deveria ser realizadas; dessa forma, o choque de juros internacionais significava automaticamente um choque fiscal. Por outro lado a geração da capacidade de transferir ao exterior se fez às custas de uma maior degeneração fiscal-financeira do Estado, principalmente pela forma como a gestão da política econômica tratou a transferência interna de recursos: a aquisição das divisas geradas pelo setor privado para remetê-las ao exterior.

Além do próprio impacto negativo, em termos fiscais, da elevação da taxa de juros internacional, toda a política para a geração de superávit tende a piorar a situação: a política cambial mais agressiva encarece as divisas, aumentando os gastos em moeda nacional para adquiri-las,⁵¹ a política de estímulo às exportações tanto amplia os gastos com subsídios como gera uma renúncia fiscal, a partir do momento que estes produtos não são tributados e estão substituindo antigas atividades de mercado interno; o controle

51. No caso chileno, por exemplo, não ocorria a deterioração fiscal em função da desvalorização cambial, pois o principal produto de exportação do país, o cobre, era de propriedade estatal. Assim, ao estimular a exportação, o governo ampliava suas receitas e já na moeda necessária para realizar a transferência e, caso desvalorizasse sua moeda, ampliava sua receita em moeda nacional decorrente da venda das divisas.

da demanda interna e a recessão diminuem a base tributável e o total arrecadado. Dessa forma, os gastos vão se ampliando sem que a receita consiga se apropriar de uma maior parcela do produto para viabilizar o equacionamento interno.

A alternativa possível para o governo adquirir as divisas necessárias era o endividamento interno, que gerou um processo denominado “substituição da dívida externa por dívida interna”. Note-se que isto não necessariamente desembocaria em uma profunda crise financeira do setor público, caso este conseguisse fazer esta colocação de títulos em prazo longo e com isso diluísse no tempo o impacto fiscal imediato até que conseguisse equilibrar suas contas.

As características do sistema financeiro no Brasil não permitiam, porém, esta alternativa. A característica básica do financiamento na economia brasileira, como vimos, era de que apenas o Estado atuava no longo prazo: tanto porque o setor financeiro privado não conseguia concorrer com as linhas públicas e com o sistema financeiro internacional, como pela inflação elevada que fazia com que o risco preço aumentasse quanto maior o prazo da operação. A introdução da correção monetária não eliminou este problema do prazo, em primeiro lugar pelos problemas inerentes a própria, isto é, por ser apenas uma unidade de conta em meio a tantas outras que poderiam ser utilizadas, ou seja, por constituir-se uma proteção imperfeita. Em segundo lugar, o primeiro problema era agravado pela extrema arbitrariedade com que foi utilizado o índice de correção monetária para outros fins que não a manutenção de valores.⁵² Dessa forma, em contextos de aceleração inflacionária, acentua-se o problema da proteção imperfeita oferecida pela correção monetária. A forma de conviver com este problema é acentuar os mecanismos com prazo mais reduzido.

A maior vulnerabilidade da economia a choques de oferta, tanto pela crise externa como pela crise fiscal, em uma economia bastante indexada, colocava sérios problemas à estabilização e uma tendência à aceleração inflacionária. Fechava-se o quadro para ampliar a relutância em aceitar ativos de prazo mais longo. Assim, o financiamento interno dos encargos externos teve que se fazer com títulos de prazo cada vez menores. As incertezas decorrentes das unidades de conta, com uma inflação que já superava os 100% no início dos 80, e o endividamento crescente do Estado, fazia com que as taxas de juros tivessem que entrar em uma trajetória ascendente para compensar os maiores riscos.⁵³

52. F. H. Barbosa, em trabalho sobre a indexação na economia brasileira, mostra que considerando um índice-base 100, para o valor real da ORTN no momento de sua criação em 1964, e deflacionando-a pelos mais diversos índices de preços, esta apresenta profunda retração no valor real ao longo da segunda metade dos 70 e dos anos 80. De acordo com o autor, deflacionando pelo IGP-DI, o índice da ORTN real atinge 9 em 1992.

53. Mesmo que o governo desejasse monetizar (moeda de curso forçado) a economia e reduzir a taxa de juros para melhorar a situação fiscal, isto não seria possível devido à ampla possibilidade de arbitragem. As taxas de juros eram inflexíveis para baixo, devendo embutir não só o diferencial entre as taxas de inflação interna e externa como também o risco cambial associado à manutenção de posições em moeda nacional. “Além de constituir um dos elementos de uma receita ortodoxa de ajuste, a manutenção de taxas (de juros) reais elevadas fazia-se necessária para (a) rolar o enorme estoque de dívida que crescia automaticamente e (b) incentivar a tomada de recursos externos (uma vez que a dívida externa também crescia automaticamente).

Note-se que com taxas de juros reais extremamente superiores ao crescimento do produto a dívida assume uma trajetória explosiva em termos de participação no PIB, constituindo-se uma situação de insolvência intertemporal, fazendo com que o prêmio exigido pelo risco de seu carregamento seja ainda maior.⁵⁴

Deve-se destacar que a moeda indexada fez com que, no Brasil, a fuga de capitais, associada à instabilidade gerada pela crise da dívida externa, tenha sido muito menor que nos demais países latino-americanos, uma vez que se garantia elevada taxa de juros aos detentores desta moeda, assim como impedia um processo generalizado de dolarização da economia e de uso da moeda estrangeira como referencial de preços internos. Mas isso se fez às custas de uma perda de autonomia completa no controle monetário e fiscal, pela contaminação que este sofria do lado monetário, uma vez que a fuga da moeda de curso forçado implicava endividamento crescente e maiores gastos com sua rolagem. A própria perda do imposto inflacionário, decorrente da pequena base monetária, ampliava o problema fiscal.

O alto prêmio pago pela liquidez, em um contexto de retração nas oportunidades de investimento, tanto pelas incertezas reinantes na economia e baixa expectativa de demanda (profunda queda na eficiência marginal do capital) como pela ausência de linhas de financiamento de longo prazo (crise fiscal do Estado e ausência de fluxo externo de recursos), faziam com que cada vez uma massa maior de recursos se direcionasse dos ativos fixos para a moeda indexada. Dessa forma, a profunda retração do investimento por um longo período e suas conseqüências sobre a estrutura produtiva da economia devem ser considerados um dos maiores custos da situação gerada pelo ajustamento.

Este círculo vicioso da dívida pública ampliou o sistema financeiro no período, com grandes lucros vindos da corretagem da dívida pública e da apropriação do ganho inflacionário pelos bancos – ganhos de *floating* de recursos não remunerados pelos bancos (como as defasagens entre o pagamento de impostos pelo contribuinte e a transferência ao governo e as defasagens decorrente da compensação de cheques). Nessa lógica, observa-se que os ganhos do sistema financeiro com a crise da dívida externa desvincularam-se completamente da atividade econômica, o que pode ser percebido pela profunda retração nas operações de crédito com o setor privado e o crescimento no carregamento de títulos públicos e empréstimos ao governo, recursos totalmente consumidos na própria rolagem da dívida.

Percebe-se que o Estado, ao assumir os passivos externos da economia, saneou o setor privado, e com base na degeneração das contas públicas permitiu a manutenção dos lucros privados – tanto do setor produtivo como financeiro. Viabilizou o ajuste patrimonial do setor privado, mantendo sua capacidade de geração de lucro e de investir.

te). (...) Há que assinalar ainda que, mesmo que os *policy-makers* assim o desejassem, não conseguiriam reduzir a taxa interna de juros (via expansão do crédito, por exemplo) porque a especulação em torno da taxa de câmbio fazia crescer os depósitos na Resolução 432 enxugando involuntariamente o pretendido aumento da liquidez. Em função de todas essas amarras, as taxas internas de juros descreviam um movimento similar ao desenvolvido pelas taxas externas, com a agravante de que tal situação implicava taxas de juro sem paralelo na história do país, da ordem de 30% ou mais ao ano em termos reais" (Paulani, Bier e Messemberg, 1987, p. 92).

54. A respeito das condições de estabilidade do endividamento público, ver Messemberg (1989)

Deve-se destacar que a crise financeira do Estado não é uma decorrência lógica do aumento das taxas de juros internacionais, mas da forma como ocorreu o equacionamento da transferência de recursos. O primeiro problema dos elevados encargos externos só surge pelo fato deste não ser refinanciado, isto é, de ter havido o rompimento do fluxo de recursos externos que fez com que o país devesse gerar vultosos superávits comerciais, tendo que sujeitar a política econômica a este objetivo. Como observa Baer (1993),

"infere-se daqui uma idéia básica: a continuidade do fluxo de recursos externos, ainda que sob condições adversas de juros internacionais elevados, faz toda diferença na capacidade de um país para sustentar maiores graus de liberdade na formulação da sua política de ajuste. Os elevados custos externos têm um impacto negativo no âmbito fiscal. Este impacto, no entanto, não resulta automaticamente num problema de financiamento, na medida em que se sustenta o fluxo de recursos externos e desta maneira se estende o refinanciamento do passivo no tempo. Assim, uma questão crucial na análise do caso brasileiro passa a ser o impacto do choque externo, não só do ponto de vista dos problemas que gerou no âmbito fiscal, mas especialmente das condições em que se deu o refinanciamento do passivo acumulado" (Baer, 1993, p. 79-80).

A autora utiliza este ponto para justificar as diferenças na *performance* brasileira e coreana em relação ao êxito do ajustamento externo. Enquanto o Brasil foi totalmente excluído do fluxo voluntário de capitais, a Coreia conseguiu ampliar sua captação externa no período, dessa forma teve mais fôlego para realizar o ajustamento. Este fato deve-se, entre outras coisas, à piora dos termos de troca da economia brasileira em relação à coreana, que fez com que o peso do serviço da dívida em relação às exportações crescesse significativamente no caso brasileiro enquanto não o fez de forma dramática na Coreia.⁵⁵

Mesmo sem conseguir novos fluxos de recursos e sem uma renegociação externa adequada, forçando o país ao ajustamento externo, a situação financeira do Estado seria bastante diferente se este tivesse conseguido dilatar o custo do ajustamento internamente, isto é, se tivesse conseguido desenvolver mecanismos adequados de transferência interna de recursos, sem que fosse obrigado a sustentar a transferência externa rolando seu passivo diariamente em nível interno.

Dessa forma, ainda que a falta de recursos externos tenha sido o motivo indutor da crise, a institucionalidade existente na economia brasileira e a forma como foi gerida a crise acabaram por se tornar problemas mais graves do que o primeiro.

"Ainda que a restrição do financiamento externo tenha sido parcialmente substituída por financiamento interno, a natureza deste último revelava suas próprias limitações: custo elevado e sem nenhum embasamento em um projeto de reestruturação da base produtiva que desse a perspectiva de retomada de um

55. Deve-se destacar ainda, como lembra a autora, que na Coreia a participação de empréstimos de agências oficiais com taxa de juros fixa era significativamente maior que no caso brasileiro em que predominavam empréstimos do sistema bancário privado a taxas flutuantes, logo, o impacto do choque de juros naquele país foi menor do que no Brasil.

fluxo de receitas ao Estado que quebrasse a dinâmica perversa entre encargos financeiros e endividamento público crescentes" (Baer, 1993, p. 117).

Assim, a política adotada no início dos anos 80, se obteve sucesso na geração dos recursos para a transferência ao exterior, provocou grande aceleração inflacionária, de difícil solução, e pior o fez às custas da penhora do Estado, aprofundando a crise fiscal-financeira que se mostraria de muito mais difícil solução. Estes seriam os problemas que restariam para a Nova República.

4.4 ESTADO AUTORITÁRIO

Embora os Presidentes da República de 1964 a 1984 tenham sido militares, nem o golpe de Estado de 31 de março de 1964, nem o pacto de poder que vigora até 1984 envolviam apenas os militares, mesmo que sua posição nesse pacto tenha sido decisiva. Por isso, ao caracterizar o Estado brasileiro entre 1964 e 1984, vários autores preferem o rótulo de Autoritário, pois ao identificá-lo como uma ditadura militar, poder-se-ia ocultar o apoio que este Estado encontrava em algumas classes sociais.

Admite-se que o golpe de 1964, liderado pelos militares, foi fruto de uma conspiração que transbordou a esfera estritamente militar: alguns governadores de Estados (como Carlos Lacerda, Ademar de Barros e Magalhães Pinto), membros de partidos políticos como a UDN, algumas organizações privadas mantidas por empresários (como o IBAD e o IPES) realizaram contactos com os militares e garantiram sua adesão a um movimento armado. De um modo geral pode-se dizer que a grande propriedade rural e a classe média tradicional (principalmente profissionais liberais), sob liderança de partidos políticos (principalmente a UDN) e da própria igreja, emergiram como base social do golpe de 1964. A chamada "Marcha da Família, com Deus, pela Liberdade", organizada por entidades religiosas femininas, reuniu cerca de 500 mil pessoas nas ruas de São Paulo no dia 19 de março daquele ano e expressa exatamente o protesto desses grupos sociais contra João Goulart e sua caução a um movimento que o depusesse.

O golpe contou com apoio tácito de outros segmentos da sociedade: importantes partidos políticos (como o PSD de Juscelino e de Ulisses Guimarães) e as entidades representativas da indústria manifestavam alguma simpatia pela deposição de Goulart, o mesmo ocorrendo com o capital estrangeiro que via com preocupação a ascensão do nacionalismo. É certo também que o governo norte-americano, por meio de seu embaixador no Brasil, tinha conhecimento da conspiração e também ofereceria algum apoio material ao movimento, se necessário (Skidmore, 1982, Cap. 8; Fausto, 1995, Cap. 8).

A resistência ao golpe foi limitada e ineficaz: as forças de apoio a João Goulart, rapidamente neutralizadas pela ação militar, mostraram-se incapazes de mobilizar e organizar qualquer tipo de reação ao golpe.

Na análise política imediatamente posterior ao golpe, acreditava-se que o novo governo adotaria um projeto "agrarista": afinal, o golpe tivera como um de seus objetivos sufocar a mobilização de massas populares urbanas e um de seus sustentáculos era a grande propriedade rural. Celso Furtado, por exemplo, referia-se à "pastorização" da economia como a política em curso no momento posterior ao golpe (Furtado, 1977).

A história, no entanto, mostrou um percurso absolutamente distinto. É certo que o regime militar garantiu os interesses básicos dos grupos sociais que deram apoio ao golpe: mantiveram a grande propriedade rural (contra a ameaça de reforma agrária radical) e o bloqueio da ascensão política e social das massas urbanas (que aparecia como uma ameaça à "superioridade" da classe média tradicional). Esses grupos, contudo, foram sendo progressivamente afastados do "bloco no poder" à medida que se delineava o projeto das Forças Armadas. Esse projeto de natureza político-militar tinha claras implicações econômicas. De forma sintética e imprecisa, podemos defini-lo como o projeto do "Brasil grande" (como se usava dizer na época); ou seja, o projeto de transformar o Brasil em uma potência mundial de primeira grandeza em prazo relativamente curto. Evidentemente, a "pastorização" da economia não serviria a esse projeto, pois uma potência (econômica e militar) pressupõe uma base produtiva industrial solidamente estabelecida (inclusive nos ramos que sustentam a produção de armas e equipamentos militares). A organização da indústria bélica durante o regime militar é clara expressão desse projeto de "Brasil grande".

Para levar à frente esse projeto, foi necessário adotar nova forma de articulação política que não incluía a grande propriedade rural, a classe média tradicional e nem mesmo os elementos políticos civis que haviam sustentado o golpe de 1964. A cassação de Carlos Lacerda, "o líder civil da revolução", em 1968, é emblemática da constituição de um novo "bloco no poder". São "novas" forças sociais que sustentam o pacto de poder no Estado Autoritário, permitindo dispensar-se o apoio de grupos políticos tradicionais. Fernando Henrique Cardoso define o Estado autoritário como uma aliança entre os setores modernos do empresariado e da classe média, tendo os militares como facção hegemônica. O próprio Fernando Henrique Cardoso especifica o que entende por setores "modernos" do empresariado e da classe média:

"Dito sem o adjetivo: o setor da burguesia que se organizou na Grande Empresa e os setores da classe média que se escudam no Estado Empresarial e na Grande Empresa, inclusive e principalmente os militares que assumiram como missão própria alcançar e fortalecer o desenvolvimento capitalista" (Cardoso, 1975, p. 178).

Esta aliança do empresariado e da classe média não impedia que o Estado fosse capitalista, vale dizer, que garantisse a dominação burguesa. É ainda Fernando Henrique Cardoso (1975, p. 179) que afirma:

"Está claro que esta 'determinação de classe' implica (sem o que a referência política às classes perde sentido) em que *no geral* o estado atual garante a dominação do empresariado sobre as outras classes e assegura a reconstituição e o funcionamento dos mecanismos de acumulação. Neste aspecto, não só o estado liquidou ou controlou as organizações de classe (sindicatos, partidos) e os meios de expressão de oposição (Congresso, imprensa) que poderiam ser utilizados pelos setores da classe média derrotados em 1964 (inclusive a parte do empresariado e das classes médias ligadas ao populismo), como assegurou uma política econômica que, às expensas dos trabalhadores (arrocho salarial), de par-

te da classe média (funcionalismo etc.) e mantendo a exclusão social que herdara do regime anterior (no campo e nas cidades) permitiu a reconstituição dos mecanismos de acumulação.”

Além desta determinação geral, o caráter hegemônico dos militares e a presença de diferentes classes e frações de classe no “bloco no poder” propõem a questão de compatibilizar seus múltiplos interesses. Nota-se que o projeto de “Brasil grande” é o elo entre esses interesses pois a Grande Empresa (pública ou privada) assume papel central nesse projeto e seu fortalecimento associa empresários, “tecnocracia” das grandes empresas e mesmo parcelas da burocracia civil ao projeto dos militares. É claro, no entanto, que há aí também espaço para conflito: pode-se privilegiar a empresa pública em detrimento da empresa privada ou favorecer o capital nacional contra o estrangeiro. Enfim, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso (1975, p. 181): “o estado está expressando uma aliança *contraditória* de grupos”.

O que dá solidez a este “pacto de poder” é a capacidade do Estado de injetar recursos na economia sob a forma de gastos ou de financiamento de longo prazo. Estes recursos “cimentam” os múltiplos interesses englobados no “pacto de poder”, ainda que possa fazê-lo de forma desigual e descontínua (Fiori, 1990, p. 182).

Foi indicado que, com o II PND, houve novo direcionamento da política e dos recursos estatais: antes dirigidos para o estímulo aos bens de consumo duráveis (cujo núcleo produtor se situava no eixo Rio – São Paulo), agora buscam os ramos de bens intermediários e bens de capital cuja produção se dirige a outros estados (desde o Norte até o Sul do país). Enfraquecida a relação com os empresários do eixo São Paulo-Rio de Janeiro, o governo procurou fortalecer, como visto, seus vínculos com os grupos regionais beneficiários, direta ou indiretamente, dos projetos do II PND.

Paralelamente, a progressiva “falência” do Estado o obriga a aproximar-se do sistema financeiro, pois este será fundamental para “rolar sua dívida” sob condições cada vez mais frágeis. A acelerada concentração do capital bancário na década de 70 (em parte favorecida pelo governo) e a crescente ligação do sistema financeiro com o Estado sugere mesmo a hipótese de hegemonia do capital bancário (Saes, 1990, p. 75-77).

O pacto que sustenta o Estado Autoritário está sujeito, como foi indicado, a conflitos em seu interior diante de interesses contraditórios entre seus componentes. Certas circunstâncias, no entanto, podem levar não só a conflitos, mas também à própria crise do Estado Autoritário. A solidez do pacto de poder dependia, vale repetir, da capacidade de financiamento do governo: esses recursos eram fundamentais para garantir o apoio das diferentes frações do empresariado e da classe média ao Estado. Evidentemente, à medida que avançava a “falência” do Estado, esgotava-se sua capacidade de articular os diferentes interesses situados no “bloco no poder”. Daí a afirmação de Fiori de que “...a crise financeira é a forma de crise do Estado” (Fiori, 1990, p. 144).⁵⁶

A expressão política da crise financeira é o ataque das classes empresariais ao Estado, inspiradas pela onda neoliberal, embora vários segmentos desta classe empresarial oponham forte resistência à mudança do Estado. Como nota ainda José Luiz Fiori:

56. Fiori trabalha com o conceito de Estado Desenvolvimentista que abarca o período de 1930 a 1984. Sua visão de crise do Estado Desenvolvimentista aplica-se, no entanto, ao Estado Autoritário. Sugere também que os momentos de reversão cíclica da economia conduzem a crises políticas em função das dificuldades fiscais que aí emergem.

“...ao atacarem o Estado ao mesmo tempo que impedem sua reforma, nossos empresários revelam a natureza esquizofrênica do que foi, durante estas décadas, sua articulação mútua. Uma relação que jamais se sustentou em um projeto conjunto, nacional ou internacional que fosse, restringindo-se a uma convivência instrumental e predatória. Diante da crise atual do Estado, nossa elite comporta-se como Dorian Grey frente ao seu próprio retrato: propõe liquidar o estatismo, o empreguismo, o cartorialismo e a corrupção, sem querer reconhecer que estas ‘obsessões’ são suas ou nasceram de sua peculiar relação com o Estado, mantida durante as longas décadas de seu desenvolvimento” (Fiori, 1990, p. 146).

É preciso reconhecer, como Fernando Henrique Cardoso, que a crise do Estado Autoritário conta com outro componente. Ao promover o desenvolvimento capitalista com base na Grande Empresa, o Estado Autoritário fortalecia a sociedade urbano-industrial e, em particular a classe trabalhadora vinculada aos ramos produtivos em expansão. Conseqüentemente, seria cada vez mais difícil sustentar a exclusão política a que as massas populares foram submetidas a partir de 1964. As categorias mais organizadas tendiam ao confronto com o sistema que impedia sua expressão, abrindo outro foco de conflito no interior do Estado Autoritário. Os demais instrumentos, além da repressão, usados para “racionalizar” a exclusão das massas populares (ideologia do Brasil Grande, benefícios materiais para segmentos determinados da sociedade), também são de difícil manutenção quando a economia em crise acaba por abalar o próprio pacto de sustentação do Estado.

A partir de meados dos anos 70 desencadeiam-se, portanto, diversas reações contra o autoritarismo: empresários se postam contra a “estatização” da economia, estudantes vão às ruas enfrentando a repressão, trabalhadores organizados em sindicatos procuram escapar ao controle da burocracia e da repressão policial, um crescente número de políticos e organizações civis se manifestam contra a “ditadura” e o mecanismo de escolha indireta para os cargos do Executivo (instrumento que garantia a permanência de governantes indicados pelo sistema militar).

A campanha das “Diretas-Já” e a eleição (ainda indireta) de Tancredo Neves são o símbolo da crise fiscal do Estado Autoritário. O pacto de poder fora desfeito após uma década de crise econômica e financeira. Abria-se novo período em que o retorno ao regime democrático não indicava, de imediato, um pacto de sustentação do Estado capaz de superar sua crise financeira e viabilizar outro modelo de desenvolvimento econômico. Este problema ainda hoje se encontra em discussão, como mostra o capítulo final deste livro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIDA, P., RESENDE, A. L. Recessão e taxa de juros: o Brasil nos primórdios da década de 80. In: *Revista de Economia Política*, v. 5, nº 1, jan./mar. 1985.
- BAER, M. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo : Paz e Terra, 1993.

- BELLUZZO, L. G. M., ALMEIDA, J. S. G. A Crise da dívida e suas repercussões sobre a Economia Brasileira. In: BELLUZZO, L. G. M., BATISTA JR., P. N. (Orgs.) *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. São Paulo : Paz e Terra, 1992.
- BONELLI, R., MALAN, P. S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 6, nº 2, 1976
- BRASIL: NUNCA MAIS. Petrópolis: Vozes, 1985.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1975.
- CARNEIRO, D. D. Crise e Esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889-1989*. Rio de Janeiro : Campus, 1990.
- _____, MODIANO, E. Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990.
- CASTRO A. B. *Sete ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro : Forense, 1971.
- _____, SOUZA, F. E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- COUTINHO, L. G., REISCHTUL, H. P. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C. E. (Org.) *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo; Hucitec, 1977.
- CRUZ, P. D. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo : Brasiliense, 1984.
- _____. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo : Brasiliense, 1983. v. 2.
- DIAS, G. L. S., AGUIRRE, B. M. B. Crise político econômica: as raízes do impasse. In: SOLA, L. (Org.). *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. São Paulo : Paz e Terra, 1993.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo : EDUSP, 1995.
- FILARDO, M. L. R. *Fontes de financiamento das empresas no Brasil*. Rio de Janeiro : BNDES (IV Prêmio BNDE de Economia), 1980.
- FIORI, J. L. Transição terminada: crise superada? In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 28, out. 1990.
- _____. *Sonhos prussianos, crises brasileiras: leitura política de uma industrialização tardia*. Texto para Discussão nº 201; IEI/UFRJ, 1990
- FURTADO, C. Brasil: da república oligárquica ao estado militar. In: FURTADO, C. (Coord.) *Brasil: tempos modernos*. 2. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.
- GRAHAM, D. GAUTHIER, H., BARROS, J. R. M. Thirty years of agricultural growth in Brazil. In: *Economic Development and Cultural Change*, out. 1987.
- IESP/FUNDAP. *Evolução e impasses do crédito*. Relatório de Pesquisa nº 4, São Paulo, 1988.

- KAGEYAMA, A., SILVA, J. G. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. In: *Estudos Econômicos*. nº 13 (1), jan. 1983.
- KILSTAJN, S. *Autoridades monetárias, dívida externa e haveres financeiros: Brasil - anos setenta*. Tese de Doutorado, UNICAMP, 1984.
- LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre": 1967-1973. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889-1989*. Rio de Janeiro : Campus, 1990.
- LANGONI, C. G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro : Expressão e Cultura, 1973.
- LESSA, C. Visão crítica do II PND. In: *Revista Tibiriça*, v. 2, nº 6, 1977.
- MARQUES, N. F. S. *A concentração bancária brasileira no período pós-64*. Dissertação de Mestrado. Recife : PIMES/UFPE, 1982.
- MARTINS, L. *O estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- MELO, F. H. *Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso?* São Paulo : FIPE/Pioneira, 1985.
- MESSEMBERG, R. *Endividamento interno do setor público, déficit e financiamento inflacionário*. Texto para Discussão Interna nº 4. São Paulo : IPE-USP, 1989.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. São Paulo : Graal, 1989.
- PAULANI, L., BIER, A., MESSEMBERG, R. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. São Paulo : Paz e Terra, 1987.
- RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889-1989*. Rio de Janeiro : Campus, 1990.
- SAES, D. O estado brasileiro pós-64 e a organização da hegemonia no seio do bloco no poder. In: LARANGEIRA, S. (Org.) *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo : Hucitec, 1990.
- SILVA, A. M. *Intermediação financeira no Brasil*. Mimeo. s.d.
- SILVA, J. G. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro : Zahar, 1985.
- SIMONSEN, M. H., CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1979.
- SINGER, P. *O milagre brasileiro: causas e consequências*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1989.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988.
- _____. *Brasil: de Getúlio à Castelo (1930-1964)*. 7. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro : Zahar, 1975.