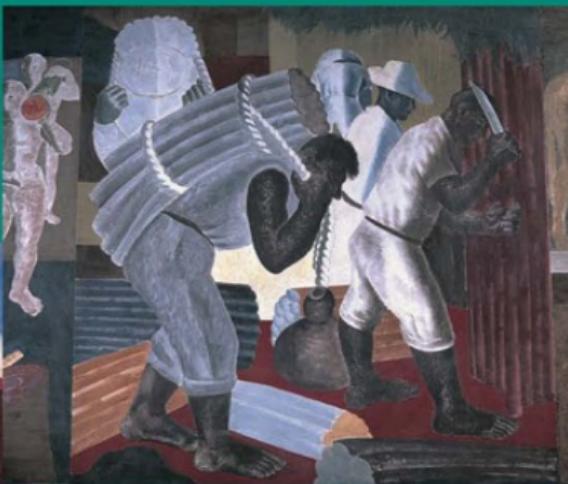


Antônio Corrêa de Lacerda
João Ildebrando Bocchi
José Márcio Rego
Maria Angélica Borges
Rosa Maria Marques

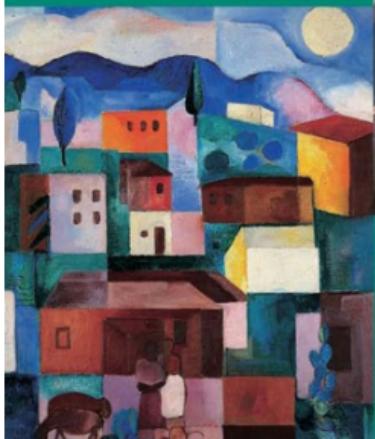
ECONOMIA BRASILEIRA



4^a edição
Revista e atualizada

Antônio Corrêa de Lacerda
João Ildebrando Bocchi
José Márcio Rego
Maria Angélica Borges
Rosa Maria Marques

ECONOMIA BRASILEIRA



4^a edição
Revista e atualizada

 Editora
Sarávia
www.saraivauni.com.br

Antônio Corrêa de Lacerda

Professor da FEA-PUC/SP

Ex-Presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon)

João Ildebrando Bocchi

Professor da FEA-PUC/SP

José Márcio Rego

Professor da FEA-PUC/SP e da FGV-EAESP

Maria Angélica Borges

Professora da FEA-PUC/SP

Rosa Maria Marques

Professora da FEA-PUC/SP

Ex-Presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)

ECONOMIA BRASILEIRA

Organizadores:

José Márcio Rego

Rosa Maria Marques

Colaboração Especial:

Rodrigo Antonio Moreno Serra

4^a Edição





Rua Henrique Schaumann, 270 – CEP: 05413-010
Pinheiros — Tel.: PABX (0XX11) 3613-3000
Fax: (11) 3611-3308 — Televendas: (0XX11) 3613-3344
Fax Vendas: (0XX11) 3611-3268 — São Paulo - SP
Endereço Internet: <http://www.editorasaraiva.com.br>

Filiais:

AMAZONAS/RONDÔNIA/RORAIMA/ACRE
Rua Costa Azevedo, 56 — Centro
Fone/Fax: (0XX92) 3633-4227 / 3633-4782 — Manaus

BAHIA/SERGIPE
Rua Agripino Dórea, 23 — Brotas
Fone: (0XX71) 3381-5854 / 3381-5895 / 3381-0959 — Salvador

BAURU/SÃO PAULO
(sala dos professores)
Rua Monsenhor Claro, 2-55/2-57 — Centro
Fone: (0XX14) 3234-5643 — 3234-7401 — Bauru

CAMPINAS/SÃO PAULO
(sala dos professores)
Rua Camargo Pimentel, 660 — Jd. Guanabara
Fone: (0XX19) 3243-8004 / 3243-8259 — Campinas

CEARÁ/PIAUÍ/MARANHÃO
Av. Filomeno Gomes, 670 — Jacarecanga
Fone: (0XX85) 3238-2323 / 3238-1331 — Fortaleza

DISTRITO FEDERAL
SIA/SUL Trecho 2 Lote 850 — 71200-020 — Setor de Indústria e Abastecimento
Fone: (0XX61) 3344-2920 / 3344-2951 / 3344-1709 — Brasília

GOIÁS/TOCANTINS
Av. Independência, 5330 — Setor Aeroporto
Fone: (0XX62) 3225-2882 / 3212-2806 / 3224-3016 — Goiânia

MATO GROSSO DO SUL/MATO GROSSO
Rua 14 de Julho, 3148 — Centro
Fone: (0XX67) 3382-3682 / 3382-0112 — Campo Grande

MINAS GERAIS

Rua Além Paraíba, 449 — Lagoinha

Fone: (0XX31) 3429-8300 — Belo Horizonte

PARÁ/AMAPÁ

Travessa Apinagés, 186 — Batista Campos

Fone: (0XX91) 3222-9034 / 3224-9038 / 3241-0499 — Belém

PARANÁ/SANTA CATARINA

Rua Conselheiro Laurindo, 2895 — Prado Velho

Fone: (0XX41) 3332-4894 — Curitiba

PERNAMBUCO/ALAGOAS/PARAÍBA/R. G. DO NORTE

Rua Corredor do Bispo, 185 — Boa Vista

Fone: (0XX81) 3421-4246 / 3421-4510 — Recife

RIBEIRÃO PRETO/SÃO PAULO

Av. Francisco Junqueira, 1255 — Centro

Fone: (0XX16) 3610-5843 / 3610-8284 — Ribeirão Preto

RIO DE JANEIRO/ESPÍRITO SANTO

Rua Visconde de Santa Isabel, 113 a 119 — Vila Isabel

Fone: (0XX21) 2577-9494 / 2577-8867 / 2577-9565 — Rio de Janeiro

RIO GRANDE DO SUL

Av. A. J. Renner, 231 — Farrapos

Fone/Fax: (0XX51) 3371-4001 / 3371-1467 / 3371-1567 — Porto Alegre

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SÃO PAULO

(sala dos professores)

Av. Brig. Faria Lima, 6363 — Rio Preto Shopping Center — V. São José

Fone: (0XX17) 227-3819 / 227-0982 / 227-5249 — São José do Rio Preto

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SÃO PAULO (sala dos professores)

Rua Santa Luzia, 106 — Jd. Santa Madalena

Fone: (0XX12) 3921-0732 — São José dos Campos

SÃO PAULO

Av. Antártica, 92 — Barra Funda

Fone: PABX (0XX11) 3613-3000 / 3611-3308 — São Paulo

ISBN 9788502109704

CIP-BRASIL CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

4.ed.

Economia brasileira / Antônio Corrêa de Lacerda... [et al.]; organizadores José Márcio Rego, Rosa Maria Marques; colaboração especial Rodrigo Antonio Moreno Serra. — 4.ed. — São Paulo : Saraiva, 2010.

Contém questões de revisão
Inclui bibliografia e índice
ISBN 9788502109704

1. Brasil — Condições econômicas. 2. Brasil — Política econômica. I. Lacerda, Antônio Corrêa de. II. Rego, José Márcio. III. Marques, Rosa Maria.

10-1264

CDD: 330.981
CDU: 338.1(81)

Copyright © Antônio Corrêa de Lacerda, João Ildebrando Bocchi, José Márcio Rego, Maria Angélica Borges e Rosa Maria Marques
2006, 2010 Editora Saraiva
Todos os direitos Reservados

Direção editorial: Flávia Alves Bravin

Coordenação editorial: Rita de Cássia da Silva (Aquisição)
Gisele Folha Mós (Negócios)
Juliana Rodrigues de Queiroz (Universitários)

Produção editorial: Daniela Nogueira Secondo
Rosana Peroni Fazolari

Marketing editorial: Nathalia Setrini

Projeto Gráfico: Hamilton Olivieri Jr.

Capa: Roberto Bressan

Diagramação e edição: Cia. Editorial

Atualização da 4^a Edição e Capa: ERJ Composição Editorial

Imagens de Capa: Paisagem Brasileira (1925, pintura a óleo sobre tela, 64 X 54cm) — Lasar Segall, 1891 Vilna — 1957 São Paulo — Acervo do Museu Lasar Segall — IPHAN/MINC. Foto: Luis Hossaka

Cana: Social Cenas de Trabalho Cultura de Cana (1938, pintura mural — afresco, 280 X 247cm) — Candido Portinari, 1903-1962 — Uma das doze pinturas murais

dos Ciclos Econômicos executadas para decorar o salão de audiências do Palácio Gustavo Capanema, sede do antigo Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, RJ.

Contato com o editorial: editorialuniversitario@editorasaraiva.com.br

4^a edição

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qual-quer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

SOBRE OS AUTORES

Antônio Corrêa de Lacerda é professor do departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da PUC/SP, além de atuar na iniciativa privada. Foi presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon), em 1999, e do Conselho Regional de Economia de São Paulo (Corecon-SP), de 1995 a 1999. Atualmente, é presidente da SOBEET (Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica). Contato com o autor: lacerda@editorasaraiva.com.br.

João Ildebrando Bocchi é doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e professor titular do departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da PUC/SP. Foi professor da FGV-EAESP. Contato com o autor: jbocchi@editorasaraiva.com.br.

José Márcio Rego é doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas — Escola de Administração de Empresas de São Paulo e professor do departamento de Economia da FEA-PUC/SP e da FGV-EAESP. É autor e coordenador de diversos livros na área de Economia. Contato com o autor: josem@editorasaraiva.com.br.

Maria Angélica Borges é doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente, é professora titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da PUC/SP. Foi professora da FGV-EAESP e diretora da FEA-PUC/SP. Contato com a autora: maborges@editorasaraiva.com.br.

Rosa Maria Marques é economista, professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP e especialista em políticas sociais. Foi presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política durante o período 1998-2002. É organizadora, junto com José Márcio Rego, da obra *Formação Econômica do Brasil*. Contato com a autora: rosamarques@editorasaraiva.com.br.

PREFÁCIO

Este é um livro didático, introdutório, que adota uma perspectiva histórica sobre as origens do nosso (sub)desenvolvimento e sobre as características fundamentais da evolução da economia brasileira, de sua situação atual e das perspectivas para o novo milênio.

Podemos, *grosso modo*, dividir a história econômica do Brasil em duas grandes etapas: o período mercantil, até 1930, e o período industrial, de 1930 em diante. No período mercantil, destacam-se duas fases: a fase colonial, composta de dois grandes ciclos — o da cana-de-açúcar no século XVII e o do ouro no século XVIII — e a fase primário-exportadora, caracterizada principalmente pela expansão cafeeira iniciada no século XIX — quando se verificou um significativo processo de desenvolvimento — que entraria em declínio na década de 1930. É nessa fase primário-exportadora que começa a ocorrer, efetivamente, a acumulação primitiva de capital na economia brasileira, com a formação de uma burguesia local detentora de capital próprio, a burguesia cafeeira.

O primeiro surto industrial, no final do século XIX, já acontece como fruto da expansão cafeeira, mas é com a crise de 1930 que o processo de industrialização se acelera, consubstanciando o período industrial do desenvolvimento brasileiro, que se desenrola por intermédio de um processo de substituição de importações. A crise da década de 1960 assinala um ponto de inflexão no processo de substituição de importações. A manutenção dessa estratégia pelo regime militar (1964-1984) resultou no agravamento das distorções estruturais da economia brasileira, particularmente a concentração de renda, a inflação e o endividamento externo.

A partir do segundo choque do petróleo e do significativo aumento das taxas de juros internacionais, em 1979, tem início a crise dos anos 1980. Na definição de Bresser Pereira, trata-se da “crise fiscal do Estado”, uma crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade e da forma de administração desse Estado. O Brasil enfrenta o problema da dívida externa e interna, a negociação com o Fundo Monetário Internacional, o crescimento pouco expressivo (quando não negativo) de seu produto e a persistência do processo inflacionário. Depois de várias tentativas de promover a estabilização, o país tem a experiência da URV e do Plano Real. O Plano Real, de 1994, o mais bem-sucedido plano de estabilização inflacionária desse período de crise fiscal do Estado, foi precedido, e foi complementado, por um conjunto de reformas econômicas — ajuste fiscal, liberalização comercial, reestruturação das empresas privadas, privatização das empresas estatais e reforma da administração pública — de cujos resultados ainda não é possível extrair conclusões definitivas.

Depois da desvalorização ocorrida em 1999, porém, tornou-se claro que o país ainda teria de enfrentar períodos de grandes dificuldades, expressas, sobretudo, pela necessidade de superávits expressivos na conta capital, pela não retomada do crescimento e pela manutenção de elevadas taxas de desemprego, nunca antes registradas. No ano de 2010, decorrido o primeiro ano após a maior crise mundial dos últimos setenta anos, o Brasil realçou suas qualidades e não foi afetado pela crise como os países desenvolvidos. Fatores como: democracia consolidada e estabilidade política; mercado doméstico robusto, equivalente a 85% do PIB; elevado nível de reservas internacionais, próximas de US\$ 200 bilhões; baixa vulnerabilidade externa do país, em comparação com outros momentos de crise; reduzida dependência do comércio exterior, correspondente a 15% do PIB; sistema financeiro e bancário relativamente sólido e regulamentado; bancos públicos fortes, que financiam o país em momentos de restrição de liquidez e/ou contribuem para a expansão dos investimentos; entre outros, contribuíram para a estabilidade econômica neste período.

Todo esse longo processo de evolução da economia brasileira está aqui retratado. Por não ter sido escrito por um só autor, mas sim por professores de diversas disciplinas — macroeconomia, história econômica, metodologia da economia, economia do trabalho e economia do setor público —, o livro ganhou uma abordagem bastante rica e diferenciada. Comum a todos os autores, no entanto, foi a constante preocupação de não se descuidar do aspecto didático da obra.

Seria quase desnecessário registrar, não obstante, que esperamos de nossos colegas de profissão sugestões de melhorias, tanto de forma como de conteúdo, para o aperfeiçoamento desta obra.

Por fim, gostaríamos de agradecer a oportuna iniciativa da Editora Saraiva, que a nós demonstrou, de forma reiterada, atitudes de incentivo e de profissionalismo ímpares.

José Márcio Rego e Rosa Maria Marques

SUMÁRIO RESUMIDO

PARTE 1 Economia Colonial — séculos XVI a XIX

1. A empresa mercantil, colonial e escravocrata
2. Os ciclos econômicos

PARTE 2 Expansão cafeeira e origens da indústria

3. A economia cafeeira
4. Origens da indústria

PARTE 3 Processo de substituição de importações: da crise de 1930 ao II PND

5. A crise de 1930 e o avanço da industrialização brasileira
6. Anos 1950: Getúlio Vargas e o desafio da indústria pesada
7. Plano de Metas de Juscelino Kubitschek — planejamento estatal e consolidação do processo de substituição de importações
8. A crise de 1962-1967, o PAEG e as bases do milagre econômico
9. O milagre brasileiro — auge e crise
10. O II PND — fim de um ciclo

PARTE 4 Anos 1980: Crise e inflação

11. Choques externos e desestruturação interna — a recessão de 1981-1983
12. A crise da dívida externa e a crise fiscal do Estado
13. Teoria da inflação inercial e políticas de cão

PARTE 5 Anos 1990: A modernização conservadora

14. Abertura comercial e o governo Collor
15. Novo modelo de inserção da economia brasileira
16. Plano Real e seus desdobramentos

PARTE 6 Um retrato do Brasil atual

17. Indicadores de crescimento e de desenvolvimento
18. A população brasileira e a transição demográfica
19. Transformações no mercado de trabalho e a reforma da previdência social

PARTE 1 Economia Colonial — séculos XVI a XIX

1. A empresa mercantil, colonial e escravocrata
 - 1.1. As três vias de constituição do capitalismo
 - Acumulação geral e primitiva
 - 1.2. Objetivação da lógica do capital e sua expansão
 - 1.3. Ascensão da burguesia e o pacto colonial
 - Mercantilismo
 - Pacto colonial
 - 1.4. A marca da colonização de exploração
 - *Plantation*
 - 1.5. A questão da mão-de-obra



Questões de revisão

2. Os ciclos econômicos

- 2.1. A produção açucareira
- 2.2. O ciclo do ouro
- 2.3. O renascimento agrícola
- 2.4. Entraves à consolidação do capitalismo
 - Vantagens comparativas



Questões de revisão

PARTE 2 Expansão Cafeeira e origens da indústria

3. A economia cafeeira
 - 3.1. O comerciante de café e o crédito agrícola
 - As relações transcendiam os limites comerciais
 - 3.2. Esgotamento do sistema de financiamento da economia cafeeira
 - 3.3. A questão da mão-de-obra



Questões de revisão

4. Origens da indústria

- 4.1. Consolidação das condições para o desenvolvimento industrial
- 4.2. A formação da indústria
 - A importância dos investimentos estrangeiros
- 4.3. A classe industrial
 - 4.3.1. As indústrias Matarazzo
 - 4.3.2. O grupo Votorantim
 - 4.3.3. Outros grandes grupos industriais
- 4.4. Aprofundamento da crise da economia tradicional

Questões de revisão

PARTE 3 Processo de substituição de importações: da crise de 1930 ao II PND

5. A crise de 1930 e o avanço da industrialização brasileira
 - 5.1. A Grande Depressão
 - 5.2. A política de defesa do café
 - 5.3. O crescimento industrial durante a Grande Depressão
 - 5.4. Celso Furtado e o modelo de industrialização por substituição de importações
 - 5.5. O Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial
 - 5.6. O pós-guerra e o crescimento industrial

Questões de revisão

6. Anos 1950: Getúlio Vargas e o desafio da indústria pesada
 - Padrões de acumulação na economia — uma análise departamental
 - 6.1. O projeto nacionalista de Vargas
 - 6.2. O suicídio de Vargas — Café Filho e Eugênio Gudin
 - FMI — Fundo Monetário Internacional

Questões de revisão

7. Plano de Metas de Juscelino Kubitschek — planejamento estatal e consolidação do processo de substituição de importações
 - 7.1. Planejamento estatal — 50 anos em 5
 - CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina
 - 7.2. Capital estrangeiro e oligopólios
 - 7.3. A consolidação da estrutura industrial brasileira

Questões de revisão

8. A crise de 1962-1967, o PAEG e as bases do milagre econômico
 - 8.1. A primeira crise industrial endógena — os limites do processo de substituição de importações
 - 8.2. Crise política e o Plano Trienal de Celso Furtado
 - 8.3. 1964 — ruptura democrática e o modelo dependente e associado
 - 8.4. PAEG — estabilização e mudanças institucionais

Questões de revisão

9. O milagre brasileiro — auge e crise
 - 9.1. A expansão da economia mundial e a economia brasileira entre o pós-guerra e os anos 1970
 - 9.2. Financiamento externo — necessidade ou conveniência?
 - 9.3. As contradições do milagre — a questão social

9.4. Os limites estruturais do crescimento dependente



Questões de revisão

10. O II PND — fim de um ciclo

10.1. O II PND (1975-1979) — a “fuga para a frente”

10.2. O financiamento externo — a reciclagem dos “petrodólares”

10.3. Os limites do II PND

10.4. A desaceleração e o alongamento do II PND — a colheita nos anos 1980



Questões de revisão

PARTE 4 Anos 1980: crise e inflação

11. Choques externos e desestruturação interna — a recessão de 1981-1983

11.1. O retorno de Delfim Netto — um breve crescimento

11.2. A recessão brasileira e a moratória mexicana

11.3. A retomada do crescimento em 1984



Questões de revisão

12. A crise da dívida externa e a crise fiscal do Estado

12.1. Dívida externa — origem e crescimento — Dívidas bruta e líquida e transações correntes

12.2. Desequilíbrio externo e a crise fiscal

12.3. A especulação financeira



Questões de revisão



Apêndice: alguns indicadores econômicos

13. Teoria da inflação inercial e políticas de estabilização

13.1. A tentativa de decifrar a inflação brasileira — diagnóstico da inflação inercial

13.2. Uma nova estratégia de combate à inflação — as propostas de choque heterodoxo e de moeda indexada

13.3. O fracasso das tentativas ortodoxas de estabilização

13.4. Planos de estabilização heterodoxos

13.4.1. Plano Cruzado

13.4.2. Plano Bresser

13.4.3. Maílson da Nóbrega — da política do feijão-com-arroz ao Plano Verão



Questões de revisão

PARTE 5 Anos 1990: A modernização conservadora

- Consenso de Washington
- Modernização conservadora

14. Abertura comercial e o governo Collor

14.1. Abertura comercial nos países em desenvolvimento

14.2. Abertura comercial brasileira — o governo Collor

14.2.1. Os Planos Collor I e II



Questões de revisão

15. Novo modelo de inserção da economia brasileira

15.1. A nova política industrial

15.2. O programa de privatizações

15.2.1. Resultados das privatizações após a criação do PND — de 1991 a 2001

15.3. Balanço de pagamentos, fluxo de capitais e investimentos diretos estrangeiros

15.4. Debate acerca da viabilidade do modelo de inserção internacional da economia brasileira

15.4.1. Argumentos favoráveis à posição do governo

15.4.2. Críticas à posição do governo



Questões de revisão

16. Plano Real e seus desdobramentos

16.1. O plano em si

16.1.1. Fase 1 — o PAI

16.1.2. Fase 2 — a URV

16.1.3. Fase 3 — a nova moeda

16.2. Nível de atividade, renda e emprego

16.3. Avaliação do Plano Real e perspectivas

16.3.1. Setor externo

16.3.2. O retorno ao FMI

16.4. A transição de governo em 2002/2003: de FHC a Lula

16.4.1. As bases da política macroeconómica pós ano 2000

16.4.2. Exportações e ajustes das contas externas



Questões de revisão

PARTE 6 Um retrato do Brasil atual

17. Indicadores de crescimento e de desenvolvimento

17.1. Evolução do PIB

17.2. Indústria

17.3. Comércio exterior

17.4. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

17.4.1. O Brasil no IDH

17.4.2. O IDH nas regiões e nos estados brasileiros

17.5. Distribuição de renda



Questões de revisão

18. A população brasileira e a transição demográfica

18.1. A população brasileira

18.2. O novo padrão demográfico

Leitura complementar

18.3. Os impactos da nova estrutura etária sobre as políticas públicas

— Alguns conceitos demográficos



Questões de revisão

19. Transformações no mercado de trabalho e a reforma da previdência social

19.1. O aumento do desemprego e a precarização do emprego

19.2. O seguro-desemprego

19.3. A crise financeira e a reforma da previdência social

— Alguns conceitos relativos à previdência social



Questões de revisão



Referências



Siglas e abreviaturas



Índice onomástico



Índice analítico

no site

Recursos disponíveis para o professor: Manual do Professor com as respostas das Questões de revisão, Banco de Testes e Transparências

Economia Colonial —
séculos XVI a XIX

- 1. A empresa mercantil, colonial e escravocrata**
- 2. Os ciclos econômicos**

CAPÍTULO

1

A empresa mercantil, colonial e escravocrata



cedido por Editora nova cultural

“Escravos negros vindos da África” — rugendas — Biblioteca municipal de são paulo

No século XVI, a Península Ibérica destacava-se como um dos agentes mais dinâmicos do capitalismo comercial. O Brasil, domínio português inserido na empresa mercantil, colonial e escravocrata que caracterizou a expansão ultramarina, figurava como uma das peças centrais do intrincado mosaico criado pelo péríodo dos portugueses. Várias fontes nos ajudam a desvendar essa rica história, na qual a economia ocupa lugar nobre¹.

A **acumulação primitiva** gerada nas colônias determinou um dos veios mais significativos da **acumulação geral** do capitalismo. O Brasil participava desse processo como o pólo exportador de riquezas para todo o continente europeu, por intermédio de sua Metrópole. Essa marca na formação econômica brasileira viria a constituir a matriz da estrutura colonial do país, que perdurou mesmo após a emancipação política para a forma estado-nação ocorrida no século XIX.

1.1 AS TRÊS VIAS DE CONSTITUIÇÃO DO CAPITALISMO

Há três casos particulares de construção do modo de produção capitalista: o caminho clássico, o prussiano e o colonial, que envolvem, nos planos teórico e prático, questões que devem ser respondidas de acordo com as possibilidades reais de cada caso. As mudanças possíveis em cada uma das vias são dadas no itinerário da inserção de cada região no capitalismo mundial.

Os países líderes do capitalismo construíram seu desenvolvimento pela **via clássica** — forma sustentada de realizar a industrialização beneficiando-se dos ganhos da era colonial. Nos séculos XVIII e seguintes, ocorreram transformações político-econômicas a partir das revoluções democrático-burguesas.

A **via prussiana** foi seguida pelos países de industrialização retardatária, no século XIX. Marcados pela ausência de processos democráticos de emancipação, esses países conquistaram, no entanto, sua autonomia econômica.

Já os países de **via colonial** somavam ao atraso democrático o econômico. Vale lembrar que existem algumas semelhanças entre o capitalismo de via prussiana e o de via colonial que os afastam da via clássica, colocando-os sob o mesmo manto das formas não clássicas de transição para o capitalismo. Porém, apesar das semelhanças (como a ausência de revoluções democrático-burguesas ou a existência de grandes propriedades de terra), há também diferenças substantivas entre as duas formas: enquanto a via prussiana representou uma passagem do feudalismo para o capitalismo, a via colonial não o fez, pois nasceu inserida no sistema já dominado pelo capital². Toca-se, portanto, na questão central da forma de propriedade fundiária implementada nas colônias, o latifúndio. Além disso, a forma colonial de construção capitalista criou uma

burguesia sem condições de obter autonomia política para seus países e incapaz de contribuir para que eles escapassem dos marcos da dependência colonial, ou seja, da subordinação aos pólos dinâmicos das economias centrais. Em outras palavras, a burguesia dos países de via colonial não realizou nem suas tarefas econômicas, nem as políticas, diferentemente da prussiana, que deixou apenas de realizar suas tarefas políticas.

ACUMULAÇÃO GERAL E PRIMITIVA

A acumulação de capital foi teorizada pelo filósofo e economista alemão Karl Marx. Com sua contribuição crítica à economia política, a esteira ricardiana, sistematizou as leis gerais da produção. Ao comprar a força de trabalho, o capitalista apropria-se também do excedente de sua produção, denominado **mais-valia**. A realização dessa

mais-valia promove a reprodução ampliada do sistema econômico, pois parte do excedente é reinvestido na produção. Como é a força de trabalho — denominada de **capital variável** — que cria valor, a acumulação capitalista decorre da exploração do contingente de trabalhadores, associada à utilização de máquinas, edifícios, insumos, ou seja, o **capital constante**.

A acumulação geral de capital pressupõe a

acumulação primitiva, que ocorreu na passagem do feudalismo para o modo de produção capitalista na Europa. Esse processo originário de acumulação caracterizou-se pela separação do trabalhador das condições objetivas de trabalho, principalmente a terra e as ferramentas. De maneira concomitante a essa separação, formou-se o capital comercial advindo das trocas. Portanto, a acumulação originária deve-se à reunião de riquezas pelos negociantes de

mercadorias durante o renascimento comercial e urbano (a partir do século XI), ao tráfico de escravos e à apropriação das terras dos camponeses — fenômeno histórico identificado como **cercamentos**.

A Inglaterra é o exemplo clássico de desenvolvimento econômico burguês e berço da Revolução Industrial, resultado da acumulação primitiva.

1.2 OBJETIVAÇÃO DA LÓGICA DO CAPITAL E SUA EXPANSÃO

Situada a importância do contexto histórico para entendermos as relações brasileiras com as demais regiões do globo no momento atual, passemos à

análise da economia colonial brasileira.

Os textos clássicos discutem o tema da ocupação territorial durante a colonização da América com base na divisão entre colônias de povoamento e de exploração.

As **colônias de povoamento** dizem respeito ao estabelecimento definitivo de europeus no Novo Mundo; caracteriza-se, como o próprio nome indica, pelo povoamento, pela busca de um novo lar, por pessoas que procuravam afastar-se de conflitos internos da Europa. No século XI, o continente europeu desenvolvia-se comercialmente, tendo alcançado notável situação socioeconômica no século XV, principalmente na Inglaterra. Ocorriam, no entanto, simultaneamente, lutas político-religiosas e transformações econômicas consideráveis, particularmente o fenômeno dos cercamentos. Durante dois séculos, grandes contingentes populacionais migraram para regiões de clima similar ao de seu local de origem, concentrando-se, prioritariamente, na zona temperada³.

As **colônias de exploração** centravam-se na produção de gêneros que interessassem ao mercado internacional. A diversidade de condições naturais, em comparação às européias, propiciava a obtenção de gêneros diferentes e atrativos, considerados artigos de luxo, como o açúcar, chamado, então, de “ouro branco”. Tais produtos ofereciam altas taxas de retorno para quem neles investisse.

Atraídos por esses estímulos, que eram diferentes daqueles dos colonos da zona temperada, esses ocupantes buscavam enriquecer, para depois usufruir, na Metrópole, a sua nova condição. Seus interesses estavam voltados para o usufruto das vantagens potenciais, porém o esforço físico em ambiente tão inóspito deveria ficar a cargo de outros. Os colonos eram empreendedores, mas raramente trabalhadores propriamente ditos.

O sentido último das ações dos donos das novas terras era o comércio, pois, com sua realização, obtinha-se o lucro. Sendo assim, como a princípio as novas descobertas não contemplaram nenhum bem comercializável, a idéia de povoar as terras brasileiras não surgiu de imediato.

Entretanto, outras circunstâncias, advindas da disputa de novos aventureiros de além-mar, colocaram a necessidade da ocupação efetiva do solo e a construção de laços para além do habitual estabelecimento de **fitorias** — forma que assumiram as primeiras possessões portuguesas na África. Foi, portanto, por intermédio das colônias de exploração que o capital comercial se objetivou no Brasil.

Inicialmente, o problema a ser resolvido dizia respeito à determinação da natureza dos gêneros que poderiam ser aproveitados no novo território. De

imediato, a solução vislumbrada recaiu sobre os produtos naturais, como madeiras, destinadas à construção ou à obtenção de tinturas, cujo exemplo clássico é o pau-brasil.

Posteriormente, o extrativismo viria a ser substituído pela agricultura. Sua exploração seria feita em grande escala, gerando unidades monocultoras com elevado número de trabalhadores. A necessidade de mão-de-obra abundante conheceu sua solução definitiva na escravidão africana — o tráfico negreiro viria a ser a solução encontrada dentro das regras da economia política praticada pelo mercantilismo, indo ao encontro das necessidades da acumulação primitiva, que conheceu na empresa mercantil, colonial e escravocrata um dos momentos da construção do modo de produção capitalista.

1.3 ASCENSÃO DA BURGUESIA E O PACTO COLONIAL

Inicialmente, durante meio século, o descobrimento das terras nativas pareceu ser um episódio secundário para os portugueses. Enquanto os espanhóis colheram imediatamente os frutos auríferos da conquista — bastava estender a mão e alcançá-los —, os portugueses não tiveram a mesma sorte. Por isso, os principais objetivos da empreitada lusa foram comprometidos: primeiro, não haviam encontrado a almejada passagem para as ricas Índias, centro das especiarias, alvo maior das navegações. Segundo, não desfrutavam as vantagens extrativas de que gozavam os espanhóis.

A notícia da existência de riquezas metálicas no Novo Mundo, contudo, espalhava-se pela Europa e fazia aumentar a cobiça em relação ao outro lado do Atlântico. As colônias ibéricas tornavam-se alvos de possíveis invasões européias. Diante de tal quadro, a ocupação efetiva revelava-se prioritária, pois, antes de qualquer outra providência maior, era necessário garantir a posse do território colonial português para além dos próprios interesses mercantis imediatos.

Sendo assim, a gênese da nossa civilização ocorreu por pressões políticas das lutas no continente europeu. Os rivais europeus entendiam que os ibéricos poderiam desfrutar somente dos territórios que realmente ocupavam. E não foram poucas as vezes que esse reconhecimento caiu por terra, nas várias invasões ocorridas. Por todos esses motivos, a ocupação tinha de ser realizada, concorrendo com os recursos escassos antes destinados, prioritariamente, ao Oriente. Coube à alta administração lusa encontrar, de forma criativa, os meios produtivos adequados para maximizar as fontes de recursos.

Reiteradamente, os diferentes analistas da economia política do mercantilismo sustentam a importância cabal do comércio na transição do feudalismo para o capitalismo e, consequentemente, o papel das navegações e dos descobrimentos na aceleração da dinâmica mercantil. Sem dúvida, as trocas

mereciam papel de destaque, porém o desenho estaria incompleto se não adicionássemos fatores internos e externos à economia européia que facilitaram a realização dos grandes empreendimentos capitalistas.

Como fator externo, deve-se destacar a influência dos árabes, que introduziram novos hábitos, técnicas e conhecimentos gerais no território europeu. Como fatores internos, houve o crescimento da produtividade agrícola e os avanços tecnológicos nas manufaturas, criando, assim, excedentes de alimentos e produtos manufaturados que podiam ser exportados com atrativas taxas de lucro. As feiras (núcleos das primeiras cidades modernas) e as Cruzadas também contribuíram, respectivamente, de forma local e internacional, para desenvolver o sistema econômico nascente.

Essas condições estimulavam o comércio de longa distância. O incremento produtivo verificado nas atividades primárias e secundárias da economia, criando uma nova agricultura de escala diferenciada e impulsionando a manufatura, tornou-se pressuposto da expansão ultramarina e da colonização das novas terras. Essa nova realidade fez surgir novos grupos sociais, que se fortaleceram e conheceram sua ascensão política devido à força econômica e financeira das atividades mercantis. Surgiam as grandes Companhias de Comércio, organizadas em monopólios e ligadas ao aparelho de Estado, que estava passando por transição, pois era disputado por grupos de interesses antagônicos: clero, nobreza e a burguesia nascente.

Ao mesmo tempo que a nobreza e a Igreja detinham a hegemonia política, dividiam com a burguesia uma legislação que se coadunava com as necessidades das novas atividades econômicas — o comércio e a manufatura. A burguesia se apresentava como contrapeso à monarquia feudal, jogando hábil xadrez na conquista de espaços políticos correspondentes a cada avanço econômico. Classe oprimida pelo despotismo medieval, avançava paulatinamente das comunas urbanas aos governos recém-unificados. A burguesia, constituída nos marcos do capitalismo, viu finalmente seus anseios de classe social serem traduzidos pela economia política do **mercantilismo**, por meio de uma legislação que era o reflexo dessa política: o Estado absolutista.

MERCANTILISMO

O Mercantilismo foi um conjunto de práticas

econômico-comerciais que serviu de base à formação dos Estados da Era Moderna. Para a burguesia nascente, era indispensável a união dos territórios visando a homogeneização legal, lingüística, monetária e dos costumes em geral.

A política econômica mercantilista sustentava o projeto do capitalismo comercial. Recomendava a busca de superávit da balança comercial e do balanço de pagamentos, o

controle da oferta das mercadorias para maximizar os lucros e a organização das Companhias de Comércio Monopolista, que criavam leis, tarifas, selos e outras medidas para viabilizar os negócios.

Entre as ações de sua plataforma política, podemos destacar o **bulionismo** ou **metalismo**, balança comercial e balanço de pagamentos favoráveis e o **pacto colonial**, os quais, somados à criação de tarifas, selos e atos reguladores, realizavam o projeto da força econômica emergente, circunscrita, nesse momento histórico, às tarefas da acumulação originária.

PACTO COLONIAL

O **pacto colonial** foi

um dos elementos básicos constituintes da política econômica mercantilista. Consistia basicamente no exclusivismo comercial da Metrópole em relação às suas colônias, subordinando-as por meio de um conjunto de medidas econômicas e políticas. Os representantes locais das nações européias controlavam as relações comerciais e defendiam os interesses da Coroa e das Companhias de Comércio, organismos de

capital misto ou estatal.

Após o período em que prevaleceu a busca por metais preciosos — ou seja, a demanda por maximizar ouro e prata circunscritos às fronteiras nacionais —, cresceu o desejo pelas garantias de sempre obter saldo favorável na balança comercial. Dessa maneira, as exportações de bens foram incentivadas e as importações foram inibidas. Para tanto, os monopólios agiram com firmeza, dado que a regulamentação existente fortalecia essa política econômica, alimentando o pacto colonial nas colônias. Era uma lógica carregada de contradições, pois as medidas beneficiavam alguns setores do capital comercial, prejudicando outros. Essa marca da concorrência capitalista, já presente em germe no nascedouro do sistema, determinaria a política de alianças do poder real com grupos comerciais visando um retorno maior de seus próprios investimentos.

Futuramente, na era industrial, a classe comerciante teria de romper todos esses laços que haviam garantido sua ascensão, pois a senda que a fortificara tornar-se-ia uma camisa-de-força. Em razão de seu poder econômico-financeiro, a burguesia suportaria essa transição para dar o xeque-mate posteriormente, a partir das revoluções democrático-burguesas da via clássica e das “reformas pelo alto” da via prussiana.

1.4 A MARCA DA COLONIZAÇÃO DE EXPLORAÇÃO

Coube ao colonizador sistematizar o pacto colonial nos moldes dos interesses europeus, criando, no solo nativo, alternativas que permitissem auferir o lucro almejado e aproveitar as potencialidades da colônia, transformando-a em produtora efetiva de riquezas. As soluções encontradas — a princípio o extrativismo e mais tarde a *plantation* de cana-de-açúcar, seguidos da mineração, do renascimento agrícola e da cafeicultura — inscreveram a economia colonial na história metropolitana. As Terras de Vera Cruz consubstanciaram-se em uma inesgotável fonte de recursos, responsável junto à economia do Velho Mundo por um dos veios mais promissores da construção do capitalismo, sobretudo o inglês.

A maneira encontrada pelos colonizadores para ocupar a colônia foi a exploração agrícola, superando a mera atividade extrativa realizada segundo os moldes do Oriente. A empresa foi ideada levando em conta todas as dificuldades:

era preciso encontrar um produto favorável às novas condições existentes em terras virgens, sem contingente trabalhista respeitável e que gerasse altas taxas de retorno aos seus investidores.

Para tal empreitada, a experiência dos portugueses desempenhou papel relevante, pois já praticavam a *plantation* açucareira nas ilhas do Atlântico. Por isso, já dispunham de conhecimento técnico e de uma indústria fornecedora da infra-estrutura necessária. Com produção em escala, as mercadorias portuguesas conseguiam concorrer com as italianas, a preços baixos, difundindo o hábito de consumo do açúcar. Sem dúvida, o fornecimento do açúcar brasileiro para o mercado europeu tornou-se página importante da era colonial, transformando essa especiaria em um bem de consumo tão importante que passou a interferir até mesmo nos costumes da época.

Colaborando para a edificação dessa atividade com sabores lucrativos, contou-se com o capital holandês, uma vez que parte significativa dos investimentos proveio dos Países Baixos. Os batavos integraram as várias etapas, financiaram o comércio e a refinação e participaram da importação de mão-de-obra africana. Vislumbrada a viabilidade da nova empresa, tornou-se mais fácil atrair a atenção dos empreendedores.

Desde o início, o problema maior, sem sombra de dúvida, havia sido o suprimento de mão-de-obra; sem esse efetivo, pouco teriam valido a experiência lusa e o capital neerlandês. Como sabemos, a mão-de-obra nativa brasileira, apesar de diversas tentativas, não se apresentou como solução definitiva da questão. A Europa não tinha condições de sofrer grandes sangrias populacionais, principalmente para cumprir esse papel, como vimos nas páginas precedentes. Somente se a paga fosse muito boa, o colono europeu se disporia a trabalhar nos trópicos. Não era o caso, pois a própria acumulação estaria comprometida se um dos fatores essenciais da produção, a força de trabalho, exigisse remuneração elevada. Mesmo a possibilidade de distribuição de terras, como ocorreu no norte dos Estados Unidos, não se mostrava viável. As populações destinadas à zona temperada davam conta dos sacrifícios de receber lotes que careciam de total investimento para dar algum retorno⁴.

A união de todos os elementos descritos — técnica de produção, mão-de-obra, investimentos, mercado consumidor —, somada à necessidade da ocupação definitiva, tornou o empreendimento um sucesso. Aliados à lógica do capital comercial, foram a marca da colonização, gerando vantagens comparativas que determinaram a opção de ocupar o Brasil e romper a linha do Tratado de Tordesilhas.

Sistema de propriedades agrícolas de grandes proporções em que se praticava a monocultura por meio da exploração de mão-de-obra escrava, durante a era colonial. A produção oriunda dessas terras destinava-se, prioritariamente, à exportação. Foi introduzido pelos portugueses, que originariamente o praticavam na ilha de São Tomé. No continente

americano, foi implantado principalmente no Brasil, nas Antilhas e no sul dos Estados Unidos. Esse sistema era um dos elos que sustentavam a empresa mercantil, colonial e escravocrata.

1.5 A QUESTÃO DA MÃO-DE-OBRA

A acumulação capitalista está centrada no binômio propriedade privada e trabalho. A natureza é a fonte potencial de todos os valores de uso, e o trabalho — a mediação de sua apropriação — é gerador da sociedade. A economia política clássica, desde a sua edificação, preocupou-se em teorizar como essa dinâmica, combinada de forma eficiente, poderia gerar lucros. Na Europa, berço do capitalismo, esses elementos uniram-se por meio de variados desenhos, desde a manufatura até o sistema fabril.

A forma “gremial” foi o germe da futura fábrica. O mestre artesão era o proprietário da oficina, das ferramentas e das matérias-primas (que, em alguns casos, eram recebidas no ato da encomenda) e trabalhava com seus jornaleiros. Estes, em troca de aprendizado, moradia e alimentação, ajudavam a fabricar as mercadorias cujo destino era o mercado.

As indústrias têxteis desenvolveram-se a partir desse sistema, criando paulatinamente um controle autônomo da produção. Com o crescimento da

economia e o desenvolvimento urbano, deu-se a separação crescente do trabalhador de seus meios de produção — terra e ferramentas —, restando-lhe a venda de seu potencial de trabalho como única fonte de subsistência. Os cercamentos constituem um dos elementos históricos mais importantes no processo de acumulação primitiva.

Entretanto, o trabalho assalariado — forma clássica do sistema capitalista, pois tornou-se dominante e estendeu-se em vários ramos — não foi a única forma de trabalho presente na história do capitalismo. A escravidão moderna participou ativamente do crescimento das riquezas geradas no período mercantil, seja como pólo acumulativo no tráfico negreiro e no escambo, seja como importante fonte de lucros nas *plantations*⁵.

No caso brasileiro, houve várias tentativas de aproveitamento do gentio. Inicialmente, a mão-de-obra indígena foi utilizada na extração do pau-brasil e depois, timidamente, na lavoura da cana-de-açúcar. Nesta última atividade, os esforços necessários para a compulsão não compensavam a empreitada. Com exceção dos jesuítas⁶, que lograram um real aproveitamento desse contingente produtor local nas suas missões, boa parte dos demais colonizadores resolveu definitivamente suas necessidades de fator trabalho com o uso dos escravos africanos⁷:

“(É) A partir do alvará de 29 de março de 1559, dirigido ao capitão da Ilha de São Tomé e ordenando que, à vista de certidão passada pelo governador do Brasil, cada senhor de engenho pudesse resgatar até 120 escravos do Congo, pagando apenas um terço de direitos, que começa a ser menor a penúria de braços africanos na colônia”⁸.

No início, registrou-se escassez no fornecimento da mão-de-obra escrava. Somente a partir do final do século XVII, os traficantes — inicialmente portugueses, substituídos por franceses e depois ingleses — atenderiam com maior regularidade à demanda brasileira de escravos.

Na análise dos ciclos econômicos do próximo capítulo, demonstraremos a relação entre a acumulação predatória realizada na era colonial e o escravismo, forma de superação dos problemas encontrados pelo colono em relação à força de trabalho.

Questões DE REVISÃO

1.

Quais as diferenças e as vias colonial, clássica e prussiana de constituição do capitalismo?

2.

Como podemos caracterizar a forma e a inserção da economia brasileira no cenário colonial internacional?

3.

Quais as diferenças mais marcantes entre colônia de exploração e de povoamento?

Quais as principais

4.

características da
empresa colonial?

5.

Qual foi a influência
exercida pelas idéias
mercantilistas sobre a
política econômica
colonial?

6.

Que marcas a
colonização de
exploração deixou no
Brasil?

7.

Como foi equacionada
questão do suprimento
mão-de-obra?

CAPÍTULO
2
Os ciclos econômicos



cedido por Editora Nova Cultural

“Engenho” — Rugendas — Biblioteca Municipal de São Paulo

Foram imensas as dificuldades para a implantação da agricultura e de atividades extractivas no período do Brasil Colônia. Para atrair o colono, que deveria superar as dificuldades da zona tropical, era necessário oferecer-lhe grandes propriedades de terra, como recompensa pelo grande sacrifício. Convencidos da necessidade de ocupação das terras brasileiras, os portugueses dividiram-na em lotes, denominados capitâncias hereditárias, e deram início à produção agrícola na forma de *plantation*, como vimos nas páginas precedentes. O Brasil conheceu, então, certo florescimento econômico, mas que não se deu de maneira regular e linear, e sim sob a forma de ciclos econômicos.

A teoria econômica afirma que os ciclos são flutuações nas atividades econômicas da era industrial, ou seja, alternância de períodos de expansão e de contração da economia. Tendencialmente, as crises cíclicas ocorrem em intervalos periódicos relativamente constantes. Há diversas explicações para o fenômeno e inúmeras propostas para o enfrentamento da questão.

Na história econômica brasileira, o conceito de ciclos econômicos é utilizado para identificar os movimentos de crescimento e declínio das atividades extractivas (ciclo do pau-brasil), da produção agrícola (borracha, cana-de-açúcar, cacau, café) e mineradora (ouro).

2.1 A PRODUÇÃO AÇUCAREIRA

O processo de mudança da mão-de-obra nativa para a negra ocorreu durante a era colonial. Foi mais rápido na região Nordeste, principalmente na Bahia e em Pernambuco, dois grandes núcleos iniciais da produção açucareira, que demandavam a força de trabalho proveniente da África. Em um segundo estágio viriam os vizinhos do Rio de Janeiro e São Vicente. Ao redor de Pernambuco, a mudança da mão-de-obra estendeu-se tanto nos eixos norte-sul como para o interior. Podemos detectar sua expansão até a fronteira com o Rio Grande do Norte. No mais, só surgiriam pequenos núcleos de menor importância no Maranhão e na foz do Rio Amazonas¹.

No resto do país, a implantação do sistema foi mais lenta. Seu custo fora das zonas nobres do eixo econômico era alto, pois as condições de viagem e os maus-tratos impostos aos escravos reduziam seus quadros pela metade, aumentando seu valor. Resolvido o fator trabalho, a monocultura pôde iniciar-se; eram extensas unidades com grande número de braços tocando a produção, sob o olhar ameaçador de um feitor, homem de confiança do proprietário. O engenho, cuja função era produzir açúcar, constituía o centro dessas fazendas. Lá, manipulava-se a cana e criava-se o produto final². Com o passar do tempo, o conceito de engenho se estendeu a todas as terras e culturas, tornando-se equivalente a

propriedade canavieira³. As extensas terras eram ocupadas principalmente com as grandes plantações, mas também com a agricultura de subsistência e pastagens dos animais.

Desde a sua implantação, no século XVI, até quase o final do século XVIII, a produção açucareira foi o eixo da economia colonial. O açúcar constituía um produto nobre de exportação, por seu destaque no plano internacional. Até o século XVII, a produção cabocla era líder no mercado mundial, só vindo a perder esse lugar quando entraram no cenário americano as produções concorrentes, realizadas na América Central e nas Antilhas.

Destarte, os produtores locais tiveram de começar a investir em outros produtos. O tabaco baiano não só teve boa receptividade na Europa como cumpria papel similar à aguardente no escambo feito na costa africana. Sintomaticamente, sua decadência se deu à época da proibição do tráfico negreiro, no século XIX.

Ainda durante o ciclo açucareiro, Lisboa enfrentaria dificuldades advindas das invasões holandesas na região Nordeste. Com o domínio castelhano sobre a Coroa lusa, durante o século XVII, unindo a Península Ibérica sob um único governo, os neerlandeses tornaram-se inimigos de Portugal e, consequentemente, do Brasil. A manutenção dos interesses portugueses na região Nordeste tornou-se mais difícil, sendo garantida na ponta das baionetas⁴.

Outro dado que nos aponta a relevância do período em pauta é o aumento territorial brasileiro. A defesa do monopólio açucareiro levou ao alargamento das nossas fronteiras sob o domínio ibérico, com o estímulo ao povoamento de outras faixas de terras, atingindo a região amazônica.

2.2 O CICLO DO OURO

O ouro brasileiro provocaria grandes mudanças, que levariam ao esgotamento da primeira fase do açúcar. Contudo, o metal não superaria, em cifras de produção global, o montante de recursos que o açúcar forneceu ao longo da história da colônia. Quando surgiu no palco nacional, porém, fez grande alarde, atraindo todas as atenções locais e internacionais. As demais atividades declinaram diante da importância desse metal. O ouro atraiu para Minas Gerais, junto com as classes dominantes, um contingente populacional carregado pela ilusão do enriquecimento rápido.

É verdade que se buscava ouro desde o início da empreitada mercantil. A descoberta imediata desse metal pelos espanhóis sempre havia alimentado a fantasia lusa de que todo o território americano estivesse repleto de jazidas auríferas, e essa esperança permaneceu viva durante dois séculos de

⁵ exploração. Comprovam-no as várias expedições que, desde o início, tinham se embrenhado mata adentro. Muitos membros dessas empreitadas pagaram com a própria vida a ousadia, pois quase todas se perderam, vítimas dos índios ou da própria natureza.

Essas expedições assumiam diversas formas, dentre as quais destacaram-se as **bandeiras paulistas**, que tinham como objetivo a captura de índios. Foram esses aventureiros que encontraram o ouro mineiro na região das cidades históricas de Minas Gerais. Começou, então, a corrida ao ouro brasileiro, que, durante um século, ocuparia o centro nervoso da economia.

A repercussão da descoberta do metal ocasionou um movimento migratório inédito para o Brasil, alterando o perfil populacional, sobretudo pelo surgimento de uma camada média na escala social. A mineração atraiu colonos de menores posses, devido ao tamanho mais modesto das minas brasileiras em relação às das colônias castelhanas. No que diz respeito à importância dessa migração, Furtado afirma: “Não se conhecem dados precisos sobre o volume da corrente emigratória que, das ilhas do Atlântico e do território português, se formou com direção ao Brasil no decorrer do século XVIII. Sabe-se, porém, que houve alarme em Portugal, e que se chegou a tomar medidas concretas para dificultar o fluxo migratório”⁶. A indústria da mineração consubstanciava-se na exploração das jazidas, a qual se dava, de um lado, nas lavras e, de outro, pelo trabalho dos fiscadores — homens livres e nômades que produziam isoladamente e já faziam parte do cenário europeu. Seu volume tendeu a aumentar na fase de decadência do ouro. A produção maior, no entanto, era obtida nas grandes lavras, que reuniam um número elevado de trabalhadores, a maioria dos quais era escrava. Não se registra a presença do índio.

Não se pode ignorar que a produção aurífera conheceu novas modalidades de trabalho escravo em virtude de sua organização geral. Diferentemente do ciclo econômico anterior, alguns escravos gozavam de uma posição diferenciada na economia mineira, com maior mobilidade social. Podiam mesmo chegar a se estabelecer por conta própria, trabalhando por quotas e acumulando o suficiente para adquirir a própria liberdade.

Essas diferenças sociais atingiam os homens livres também. No passado, somente os grandes proprietários gozavam do *status* advindo de sua posição dominante na estratificação social vigente. Em Minas, porém, as possibilidades eram outras e vários empreendedores de menor porte logravam sucesso na nova atividade.

Vale lembrar que a atividade aurífera exigia um controle maior por parte dos colonizadores, devido à sua importância como fonte de riqueza. O controle era

praticado por meio de atos, regimentos, regulamentos e vigilância local, pelo superintendente da Intendência de Minas, forma de administração especial da Coroa. É dessa época a determinação da quinta parte — o **quinto** — como taxação sobre o ouro extraído.

A Fazenda Real enfrentava muitos contratemplos para a fiscalização da cobrança desse imposto. Tratava-se de um tributo alto para os mineradores, que não pouparam criatividade para burlar o fisco e maquiar o montante da produção obtida. Foi uma longa disputa que desembocou na criação das Casas de Fundição. Todo o ouro extraído tinha de passar por esse local para ser fundido e cunhado, quando, então, no ato da colocação do selo régio, era recolhido o tributo. Estava terminantemente proibida a circulação de metal que não tivesse sido anteriormente “quintado”. As consequências para os infratores eram severas, chegando até o degredo para fora dos domínios luso-africanos.

Todas essas medidas foram somadas a outra, mais drástica para os envolvidos no atraente negócio das minas de ouro: a decretação da quota mínima, por volta de 100 arrobas ou 1.500 quilos. Espontaneamente ou de forma compulsória, por meio do **derrame**, a quantia tinha que ser entregue à fiscalização. Tamanho abuso de Lisboa determinou um clima de revolta, culminando com a Inconfidência Mineira, que, apesar de todos os percalços, conseguiu pôr um fim nesses atos predatórios para a colônia.

O século XVIII chegou ao seu final conhecendo a decadência da mineração brasileira. O ouro que ainda era encontrado, geralmente nos leitos e nas margens dos rios, na forma de aluvião, diferentemente daquele extraído de rochas matriz, era pouco abundante, o que explica seu precoce esgotamento. Somava-se a esse fato o baixo nível tecnológico empregado pelo explorador, sem pesquisa ou aprofundamento de seus conhecimentos. A administração colonial, devido a seu caráter exploratório, nunca investira em educação nem na racionalização de processos produtivos, comportamento que teve reflexos na economia local e acelerou a decadência da mineração.

Outra preciosidade explorada à época foram os diamantes. O Brasil tomou o lugar antes ocupado pela Índia como grande produtor de diamantes para, posteriormente, perdê-lo para a África do Sul, onde ocorreriam descobertas de grandes jazidas dessa pedra.

Em comparação com o ouro, a produção brasileira de diamantes foi pequena, mas conheceu a mesma lógica exploratória. Nesse caso, a Corte acabou por assumir totalmente a questão, com controle direto sobre o Distrito de Diamantina e demais áreas.

A mineração, apesar de relativamente efêmera, ocupou um lugar de destaque na história da colônia. No período de sua vigência, foi o foco das

atenções no país e cresceu em detrimento das demais atividades. Houve uma corrida ao ouro de outras regiões do país em direção a Minas Gerais, a qual alterou o quadro populacional interno, promovendo a ocupação do Centro-Oeste e a mudança do eixo econômico (que até então estava localizado nas áreas de produção açucareira). Desenvolveram-se também, na região, a agricultura e a pecuária, como atividades acessórias para a manutenção da produção mineral ⁷. Outra consequência foi a transferência da capital, em 1763, da Bahia para o Rio de Janeiro, pois as comunicações entre Minas e a Metrópole seriam estabelecidas com mais facilidade por intermédio do porto carioca.

2.3 O RENASCIMENTO AGRÍCOLA

Com o florescimento da mineração, a agricultura atravessou um período de decadência. Fenômeno oposto ocorreria no século XVIII, quando, novamente, a agricultura se tornaria a maior fonte de recursos da colônia. Sob os auspícios das vantagens trazidas pela Revolução Industrial e os progressos obtidos no mundo recém-industrializado, novas oportunidades surgiram no mercado internacional.

Em consequência da aliança portuguesa com o governo inglês, que colocava Portugal numa posição privilegiada no emaranhado das guerras européias, o Brasil pôde aproveitar as novas oportunidades emergentes para oferecer, com vantagens, suas mercadorias tropicais nas rotas comerciais e investir em um novo produto: o algodão. Com novas tecnologias desenvolvidas na Revolução Industrial, esse tecido tornou-se a principal matéria-prima da época. Devido ao aumento incessante da produção fabril, o Oriente não conseguiu dar conta da demanda. A América, com suas reservas de terras virgens, foi chamada a fornecer a matéria-prima, e o Brasil passou a ocupar um lugar de des-taque naquela nova corrida.

O algodão é originariamente americano. As populações nativas, inclusive os indígenas brasileiros, já o conheciam antes dos descobrimentos. Até o último quartel do século XVIII, esse produto era usado para fabricar vestimentas rudes e, ocasionalmente, exportado. Com o surto industrial, passou a ser produzido em todo o país, do Pará ao Paraná, passando por Goiás e chegando até o Rio Grande do Sul.

O açúcar acompanharia o algodão no renascimento agrícola da colônia. Após um centenário de decadência, as antigas regiões produtoras renasceram. A região paulista também participou dessa nova fase, começando a demarcar sua futura posição na economia nacional.

Outra produção que floresceu nesse ciclo foi a do arroz. Embora secundário em relação ao açúcar, teve certa expressão na pauta de exportações. As principais lavouras estavam localizadas, primeiro, no Maranhão e, depois, no

Pará e no Rio de Janeiro.

O anil foi uma esperança frustrada. Os americanos se tornaram, no século XVIII, os maiores produtores mundiais, superando a produção indiana, que era a grande fornecedora de então. Esse produto foi cultivado nos Estados Unidos, em São Domingos e também no Brasil, que chegou a exportar cinco mil arrobas pela capitania do Rio de Janeiro. Porém, nesse mesmo século começou a decadência e a liderança comercial voltou a ser exercida pela Índia. Os ingleses, com a perda de suas colônias americanas, voltaram a investir na Ásia, e a cultura de anil brasileira conheceu o declínio.

Ainda no século XVIII, o cacau apareceu no cenário baiano e na região paraense. Complementarmente, observou-se no Pará a exportação de produtos florestais, tais como baunilha, cravo e canela, juntamente com as resinas aromáticas, explorando a mão-de-obra indígena, apesar de todas as dificuldades conhecidas.

O café, proveniente da Abissínia, passou pela Europa antes de atingir a América e chegou ao Brasil na primeira metade do século XVIII. Adaptando-se perfeitamente ao nosso solo e sendo plantado e consumido como bebida no país, causou grande expansão na economia brasileira depois da Independência. Sua análise merecerá, na Parte 2 deste livro, um estudo minucioso, pois sua ascensão e seu auge ocorreram já fora dos marcos da época colonial.

Por ora, é suficiente lembrar que esse produto surgiu, paradoxalmente, como um gênero de menor importância. No início, foi desprezado em favor do açúcar, mas acabaria por figurar praticamente isolado na balança comercial cabocla a partir do Segundo Império. Esse fato deveu-se, em grande parte, à posição adotada pelos Estados Unidos, que, menosprezando os grandes centros, até então os maiores produtores, voltaram os olhos para a produção brasileira. Caio Prado Jr. relata que:

“Os Estados Unidos, grandes consumidores de café, voltar-se-ão (...) para os novos produtores (...). Em particular o Brasil, favorecido além do mais, com relação a eles, pela sua posição geográfica. A produção cafeeira encontrará nos Estados Unidos um dos seus principais mercados; em meados do século, quando o café se torna o grande artigo de exportação brasileira, aquele país absorverá mais de 50% dela. E essa porcentagem ainda crescerá com o tempo”⁸.

O renascimento agrícola colonial marcou a superação da era da mineração. Definitivamente, a agricultura retomou sua importância e foi reconhecida como a base da economia local. Novamente, o Brasil voltou-se do interior para a costa, cumprindo um papel de colônia de exploração.

Esse novo surto não teve uma longa vida no Nordeste, pois, já na segunda metade do século XIX, o Centro-Sul tomaria a liderança, enquanto se assistia ao declínio das regiões Norte e Nordeste e à ascensão do Sul e do Sudeste, na época do Brasil politicamente independente.

2.4 ENTRAVES À CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO

Um dos nódulos mais significativos no desenvolvimento da sociedade capitalista é a **formação do mercado interno**. A economia colonial do Brasil, na fase açucareira, era orientada apenas para o mercado externo. As exportações de açúcar geraram um enorme afluxo de receitas em direção à colônia, mas a riqueza obtida acabou sendo despendida com importações, ou seja, retornou às economias centrais, enriquecendo um seleto grupo de colonizadores e comerciantes. A economia brasileira não logrou frutos substantivos que fossem responsáveis por inaugurar uma nova era. Ao contrário, entrou e saiu dos ciclos econômicos da era colonial com a marca de uma economia subordinada aos centros hegemônicos do capital. O país permanecia povoado por uma massa humana em sua maioria escravizada ou vivendo de subsistência, impossibilitada de formar um contingente consumidor relevante que gerasse um mercado local nos moldes daqueles dos países de capitalismo desenvolvido.

A economia mineira foi mais propícia à formação de um mercado interno, ainda que restrito, do que a economia centrada no açúcar. Apesar de ter gerado uma lucratividade inferior à da sua antecessora, a economia mineira criou um cenário um pouco mais promissor para a colônia. De fato, longe da costa, em alguns casos compensava à atividade local suprir necessidades antes satisfeitas pela importação. Acrescente-se também a menor concentração de renda do ciclo aurífero com relação ao ciclo açucareiro, propiciando maior mobilidade social com um padrão de consumo mais elevado do que o encontrado no cenário anterior.

Entretanto, o fator mais dinâmico que efetivamente poderia tirar o país de seu atraso estrutural — a produção manufatureira — não vingou. Em vista das dificuldades existentes na própria Metrópole, dificilmente a colônia apresentaria faceta diferenciada nesse setor. São famosas as análises do Tratado de Methuen e suas consequências para a manufatura portuguesa:

“O pequeno desenvolvimento manufatureiro que tivera Portugal a fins do século anterior resulta de uma política ativa que compreendera a importação de mão-de-obra especializada. O acordo de 1703 com a Inglaterra (Tratado de Methuen) destruiu este começo de indústria e foi de consequências profundas tanto para Portugal como para sua colônia. Houvessem chegado ao Brasil imigrantes com alguma experiência manufatureira, e o mais provável

é que as iniciativas surgissem no momento adequado, desenvolvendo-se uma capacidade de organização técnica que a colônia não chegou a conhecer”⁹.

Nessa fase da indústria nascente, contudo, não se logrou dar um passo adiante. O ouro brasileiro, provavelmente, foi o maior responsável por todos esses entraves, pois entorpeceu a Metrópole, desestimulando avanços da dinâmica fabril. Usado para vencer a decadência do fim do período açucareiro, foi consumido nas trocas com produtos ingleses, baseadas no Tratado de Methuen, favorecendo os produtores de vinho portugueses.

Por diversas razões, como vimos, o Brasil não foi capaz de adentrar o século XIX com uma ampla e dinâmica economia de mercado. Inserido desde o início na periferia do sistema capitalista, não pôde converter as imensas riquezas que tinha produzido durante três séculos de sua história em desenvolvimento econômico e social. Sua passagem de uma era para outra — de colônia para estado-nação — seria carimbada pela permanência do atraso estrutural vivido pelo maior país do continente sul-americano. Na primeira metade do século XIX, após o fim do período colonial, na época do renascimento agrícola, não se registravam alterações substantivas nessa estrutura brasileira arcaica.

Mesmo com essas vicissitudes, a exploração lusa conseguiu dominar, por longo tempo, um vasto império colonial e determinar esse *modus vivendi*. Encontrando-se a Europa dividida em lutas internas, havia menos motivação ainda para que Portugal mudasse sua política colonial. Portugal perdera sua autonomia para a Espanha quando ainda gozava, com os holandeses, das benesses do açúcar brasileiro. Não foram poucas as sangrias financeiras durante os 60 anos em que ficou subordinado aos castelhanos. Quando retomou o controle sobre seus territórios, temeu ser atropelado pelas nações européias concorrentes do período setecentista. A neutralidade era impossível nesse cenário de nações bem mais fortes que o enfraquecido reino luso. Restava-lhe a aliança dos ingleses como o último recurso. Com a busca pelo apoio britânico, o Brasil sofreria uma nova sangria de riquezas.

No século XIX chega a família real ao Brasil, fugindo das guerras napoleônicas. Mesmo podendo-se registrar algumas modificações na colônia, nada realmente diferenciado do que descrevemos até aqui ocorreu. Ao contrário, o Brasil firmou-se definitivamente como dominação inglesa intermediada pelos portugueses, afastando-se de uma economia capitalista dinâmica.

Diferentemente do capitalismo de via clássica e de via prussiana, o capitalismo de via colonial não consegue realizar uma política econômica autônoma e um capitalismo sustentado. A acumulação capitalista advinda da produção de tantas riquezas no Brasil migrou para a Europa, pólo hegemônico do

capitalismo mundial, ou seja, produziu-se para a Metrópole, não se retendo na colônia o resultado de tantos esforços.

As relações arcaicas de produção e comercialização que procediam da organização do sistema produtivo brasileiro emperravam as leis da acumulação capitalista. No Brasil, bem como nas demais colônias, a evolução do capitalismo não foi acompanhada de um período de idéias iluministas, que gerasse pensamentos humanistas, mesmo que utópicos, para formar o cidadão consciente e uma comunidade democrática, como lembra Coutinho, na sua análise sobre os dilemas brasileiros:

“Os movimentos neste sentido, ocorridos no século passado e no início deste século, foram sempre agitações superficiais, sem nenhum caráter verdadeiramente nacional e popular. Aqui, a burguesia se ligou às antigas classes dominantes, operou no interior da economia retrógrada e fragmentada. Quando as transformações políticas se tornaram necessárias, elas eram feitas ‘pelo alto’, através de conciliações e concessões mútuas, sem que o povo participasse das decisões e impusesse organicamente a sua vontade coletiva. Em suma, o capitalismo brasileiro, em vez de promover uma transformação social revolucionária — o que implicaria, pelo menos momentaneamente, a criação de um ‘grande mundo’ democrático — contribuiu, em muitos casos, para acentuar o isolamento e a solidão, a restrição dos homens ao pequeno mundo de uma mesquinha vida privada”¹⁰.

A economia talvez seja uma das áreas mais ricas em que se faziam mais evidentes esses sinais de isolamento e concentração. Durante mais de três séculos de colonização da Coroa portuguesa, o Brasil não organizou, de forma autônoma, uma produção agrícola. As vicissitudes que acompanharam a história produtiva inicial trazem, até os dias atuais, suas cores estampadas nas contradições de uma forma capitalista que ainda não consegue propiciar chances reais de ascensão social para a grande maioria da população.

A esperança de muitos economistas de que o capitalismo poderia, por seu desenvolvimento crescente e pelas leis da economia de mercado, resolver os problemas materiais dos países periféricos ainda não se concretizou. Já segundo a escola estruturalista, a [Teoria das Vantagens Comparativas](#), fruto daquela esperança e modelo de interpretação da dinâmica capitalista, não passou pelo teste da história colonial, colocando novas questões para a teoria econômica resolver. Tais questionamentos dizem respeito à relação entre a análise da época colonial e a dos demais capítulos da economia política geral e brasileira, desafiando o economista a buscar novas criações analíticas que dêem conta do passado e do presente. O passado não poderá ser mudado, mas a sua elucidação

gerará, para o presente e o futuro, novas perspectivas.

VANTAGENS COMPARATIVAS

Possuem vantagens comparativas os bens, produzidos em um determinado país, cujos custos de produção sejam menores que os de outro país. As vantagens comparativas podem ser naturais ou adquiridas. As naturais são aquelas ligadas aos produtos agrícolas e as adquiridas são aquelas ligadas à produção de bens industriais. Esse conceito

econômico é originário da economia política clássica e foi seguido pela escola marginalista. Após a Segunda Guerra Mundial, a Teoria das Vantagens Comparativas foi criticada pelos estruturalistas cepalinos, como Raúl Prebisch e Celso Furtado¹¹.

A inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho é definida, desde a colonização da América, pela empreitada comercial marítima da Europa. No século XIX, mesmo conquistando sua independência política, o Brasil não rompeu os laços de subordinação estrutural aos pólos hegemônicos do capitalismo internacional. Desde o início de sua história como colônia o país se encontra diante da problemática da emancipação, que perdura até os dias atuais e tem alimentado um rico debate, no qual podemos vislumbrar pelo menos três grandes correntes de pensamento.

A primeira delas identifica a solução dos problemas econômicos do país na sua incorporação ao mercado internacional de forma passiva, isto é, sem acirrar as contradições com o sistema financeiro arquitetado pelos países hegemônicos e

aceitando pacificamente as regras do jogo ditadas por eles. Trata-se da abertura para o capital externo em nome da integração com o mercado mundial e da aceitação da livre concorrência¹².

A segunda corrente defende a possibilidade de o país ainda ser um centro autônomo dentro do capitalismo, conseguindo sua emancipação econômica com um controle próprio da lógica do capital. O desenvolvimento econômico poderia ser alcançado desde que certas políticas econômicas garantissem nossa soberania, por meio de protecionismo e de uma participação agressiva do Estado na economia, quer como catalisador e financiador do processo de industrialização, quer como produtor direto de serviços públicos e mesmo de bens intermediários como aço, petróleo e produtos químicos¹³.

A terceira posição defende a superação da dependência econômica brasileira pelo rompimento com o modo de produção capitalista. Não existiria possibilidade de emancipação econômica e, consequentemente, política, nas hostes do capital, mas apenas para além de sua tutela. Romper com a subordinação e com o subdesenvolvimento, segundo essa corrente de pensamento, seria romper com o capitalismo¹⁴.

Questões DE REVISÃO

1.

Qual foi o legado sócio-político-econômico do ciclo do açúcar?

2.

Que relação pode ser estabelecida entre mineração e formação do mercado interno?

3.

Que razões explicam o renascimento agrícola brasileiro?

4.

Aponte que produtos tiveram alguma importância econômica durante o período colonial, além daqueles representativos dos grandes ciclos econômicos.

5.

Quais foram os principais obstáculos ao desenvolvimento capitalista no Brasil?

6.

Colônia?
Que herança restou-nos
da era colonial, traduzida
nas contradições da
economia brasileira?

7.

De que maneira o Brasil
poderia alcançar sua
emancipação econômica?

Expansão cafeeira
e origens da indústria

3. A economia cafeeira

4. Origens da indústria

CAPÍTULO

3

A economia cafeeira



“café - 1935” — Pintura a óleo/tela - 130x195 cm — cândido Portinari —
Projeto Portinari

A lavoura de café do início do século passado não enfrentou nenhuma crise mais séria de escassez de mão-de-obra. O mercado de trabalho para a produção funcionava adequadamente, pois a questão da mão-de-obra fora resolvida a partir da década de 1870, com a abundante imigração européia. Além disso, a terra não constituía obstáculo à expansão da produção do café, já que vastas regiões do Estado de São Paulo encontravam-se desocupadas, podendo vir a ser cultivadas no futuro, ainda mais na presença de uma rede ferroviária que se expandia na medida da necessidade de ocupação das terras novas.

Assim sendo, a lavoura do café e, portanto, a produção possuíam amplas condições de crescimento no estado, sem enfrentar obstáculos de monta. Em consequência, métodos produtivos rudimentares eram perfeitamente adequados, sem reclamar nenhuma mudança que exigisse absorção de recursos de capital para o prosseguimento dessa empresa, cuja aplicação mais lucrativa encontrava-se na esfera comercial. Visto que a formação da lavoura e a produção de café necessitavam de financiamento, coube ao comerciante ocupar o espaço deixado pela inexistência de vínculos diretos entre o fazendeiro e os bancos.

3.1 O COMERCIANTE DE CAFÉ E O CRÉDITO AGRÍCOLA

Durante o longo período do século XIX em que a economia cafeeira se assentou sobre o regime de trabalho escravo (e mesmo nas duas décadas seguintes, ao final da escravidão), o mecanismo de financiamento da produção nas lavouras de café vinculava-se profundamente à comercialização do produto. Nesse sistema, adquiriam um papel central os comerciantes (ou comissários) de café das praças de Santos e do Rio de Janeiro, dos quais dependiam, em grande medida, os fazendeiros de café, para:

- a) realizar seus lucros, com a venda do produto; e
- b) obter os recursos financeiros necessários à produção.

O que diferenciava um comerciante de café de um comerciante comum, portanto, era o fato de exercer a atividade de financiador da lavoura.

Como em qualquer atividade produtiva no sistema capitalista, seria razoável supor que a principal fonte de financiamento de capital residisse nos lucros gerados na própria produção, ou, em outras palavras, no autofinanciamento. Contudo, isso não se deu na lavoura cafeeira até pelo menos a crise de superprodução do final do século XIX e princípio do século XX, em razão das características de exigência de recursos para a formação e operação da lavoura.

Os recursos financeiros na lavoura de café são importantes por duas razões. Primeiro, por se tratar de uma cultura permanente que exige um período relativamente longo para sua formação. As variedades de café correntes no

começo do século passado produziam seus primeiros frutos somente no quarto ano após o plantio, e mesmo essa colheita inicial era modesta. A lavoura era considerada formada e em plena produção apenas no quinto ou sexto ano de vida. Em consequência, os gastos com a formação exigiam uma inversão de recursos cujos primeiros retornos tardariam longo tempo para aparecer. A segunda razão refere-se às elevadas exigências do trato do cafezal. São necessárias diversas carpas durante o ano para conservar a lavoura limpa a fim de preservar a produtividade da planta. É assim evidente que, se o regime de trabalho envolvia remuneração monetária da força de trabalho, a lavoura exigia muito capital de giro para sua operação. Tais observações merecem atenção quando se busca explicar a dependência do fazendeiro de café diante do comerciante, na época.

Havia, ainda, outra explicação para essa dependência. A função de comercialização do café era extremamente especializada, pois envolvia o preparo de mistura de diversos tipos de café, uma atenção especial com a bebida e outras características que refletiam as exigências das demandas externas, de diversas procedências. O comércio concentrava-se, inclusive por essas razões, nos portos de Santos e do Rio de Janeiro. Assim sendo, ao fazendeiro não restava senão a entrega de todas essas responsabilidades ao comerciante de sua confiança, criando-se laços comerciais que acabavam por atingir o campo do financiamento da produção.

“As relações entre o comerciante e o produtor assentavam principalmente na necessidade de fornecer o primeiro a massa de recursos indispensáveis para o desenvolvimento das operações de cultura a cargo do segundo durante o período da formação dos cafezais e posteriormente na rotação anual das colheitas, com a obrigação taxativa da consignação do produto para a amortização dos adiantamentos e dos ônus que lhes são correlatos.”¹

Um conjunto de circunstâncias a cercar o mecanismo de comercialização e financiamento da lavoura de café, no início do século XX, transparece da leitura do trecho anteriormente citado, escrito em 1923. Em particular, deve ser destacada a ênfase no **relacionamento entre o comerciante e o fazendeiro**: não se tratava simplesmente de uma intermediação comercial, e sim de uma relação complexa na qual a função financiadora do primeiro adquiria relevo essencial. Cabia ao comerciante a função de prover ao fazendeiro os recursos necessários para a formação da lavoura e para o trato do cafezal e a colheita do café. Em outras palavras, cabia ao comerciante fornecer os recursos para a formação do capital fixo e de giro da produção. Era o comerciante, pois, o “banqueiro” da lavoura. Na ausência de um sistema bancário, público ou privado, ligado diretamente à produção, o comerciante de café assumia o papel fundamental de

suprir o crédito necessário. Em contrapartida, exigia reciprocidade do fazendeiro, pois a produção era entregue aos seus cuidados, que consistiam no preparo e na venda do café, com uma comissão que na época era fixada em 3% do valor da venda. O comerciante fornecia o crédito ao fazendeiro; em troca, adquiria um cliente cativo. Não era, contudo, um “cativeiro” tão difícil de suportar.

AS RELAÇÕES TRANSCENDIAM OS LIMITES COMERCIAIS

A dar-se crédito aos escritos da época, as relações entre o fazendeiro e o comissário, durante longo tempo, não apenas eram amistosas, mas transcendiam os limites dos negócios. Ao objetivo do lucro, fazendeiros e comissários mesclaram uma forte dose do sentimentalismo

das relações de família, do viver patriarcal que levavam. O comissário não se limitava a ser o comerciante incumbido da venda do café do fazendeiro e o seu fornecedor de capitais; era também o mentor, o parente ou amigo mais avisado que lhe impunha moderação nas despesas e o assistia nas principais emergências da vida com seus conselhos e seus recursos. Achou-se assim a assumir funções, que por muito tempo manteve,

de regulador da atividade dos lavradores, disciplinando-os na exploração das lavouras já existentes e estabelecendo-lhes a justa medida na expansão de novas culturas.

E como agia esse mentor, ou amigo mais avisado, em que se transformou o comissário? Ele “servia para tudo”: achar hospedagem permanente aos filhos, sobrinhos ou parentes do comitente,

distribuir-lhes mesada para os estudos, comprar-lhes roupas, livros, mandar acompanhá-los a teatros, centros de diversões, enfim, assisti-los nas menores coisas. Vinham também os comitentes, às vezes, hospedar-se na casa comercial, e as mesas do comerciante assumiam “proporções de hotéis”.

A ação do comissário com relação ao fazendeiro ultrapassava, pois, os limites

comerciais. Além do fornecimento de crédito e da venda do café por ele produzido, o comissário encarregava-se da prestação de inúmeros serviços pessoais ao fazendeiro, adquirindo dessa forma a condição de seu amigo e conselheiro.

Evidentemente, as relações de amizade encontravam viabilidade e fundamento nas bases de interesses comerciais co muns.

O relacionamento comercial entre a casa comissária e a fazenda principiava pelo fornecimento de crédito ao fazendeiro, tanto para a formação da lavoura quanto para o custeio da fazenda. Os juros cobrados pelo comércio comissário sobre tais adiantamentos variavam entre 9% e 12% ao ano. Ao que tudo indica, ao fazer o repasse do crédito bancário ao fazendeiro, o comissário não auferia lucro. Isto é, a taxa cobrada ao fazendeiro era a mesma cobrada pelo banco à casa comissária. Assim, como o dinheiro fornecido ao fazendeiro tomava a forma de adiantamento para cobrir as despesas ao longo do ano agrícola, também o empréstimo bancário era pouco formalizado: os bancos emprestavam sob crédito pessoal do comissário (firma social ou individual) “a descoberto”, mediante simples comprovação de existência de conta corrente. Mais tarde, exigiam-se letras da terra, depois letras com endosso; raramente eram necessárias outras garantias. Assim sendo, a estrutura do sistema de crédito era informal dos dois lados, tanto do banco ao comissário como deste ao fazendeiro.

Durante todo o século XIX, ainda sob o regime de escravidão nas fazendas de café, esse papel de comerciante-banqueiro era o exigido do comissário. O sistema geral de venda de café no Estado de São Paulo, desde os mais remotos tempos a que nos chega a tradição, era, depois de transportado o produto ao porto, consigná-lo a um comerciante; este, por uma comissão sobre o valor da venda, transferia-o a um exportador, o qual, por sua vez, colocava o café no mercado consumidor. O comissário continuou a exercer suas funções até pelo menos os primeiros anos do século XX. Mesmo depois, até a crise de 1929, conservou ainda parte da sua importância na ausência de um sistema bancário ligado à produção:

“Era, embora em estado rudimentar, o mesmo comerciante que hoje designamos por comissário, e que, com pequenas variações naturais da evolução dos tempos, perdura até nossos dias, como principal agente de negócios de café, no que toca ao produtor, em nosso porto de exportação”².

Ao citar um trabalho de Paulo Porto Alegre, de 1878, Taunay afirmava que “pelos anos em que ele escreveu, não havia ainda casas exportadoras e só comissárias. Eram os comissários, os banqueiros dos lavradores. Concentravam, em seus armazéns, as colheitas que as tropas faziam descer do planalto ao litoral”. E, em seguida, observava que “não havendo crédito agrícola no Brasil, via-se o comissário forçado a servir como banqueiro da lavoura”³. O comissário ocupa, pois, um espaço deixado pela inexistência do crédito agrícola no país. Como era possível ao comissário financiar a formação e o custeio das lavouras? Continua Taunay: “Os bancos emprestavam sob o crédito do comissário, de sua firma ou pessoal, sob letras endossadas por outros comerciantes, pois recusavam-

se, sistematicamente, a aceitar endossos de lavradores, de modo que se criavam interdependências comerciais perigosas e por vezes ruinosas”⁴. Dessa forma, a função de intermediário financeiro, exercida pelo comissário, equivalia a um tipo de especialização do sistema bancário, já que este último, nas condições vigentes na época, não possuía vínculo financeiro com a produção de café.

Por que era possível ao comissário o que era vedado ao fazendeiro? Que características permitiam ao comissário obter crédito com os bancos, enquanto aos fazendeiros o mesmo crédito era negado? Uma razão básica residia no fato de que o crédito, durante todo o século XIX e até 1930, era basicamente constituído de empréstimos pessoais. Em consequência, o conhecimento e as relações pessoais assumiam relevância na concessão do financiamento. O comércio comissário situava-se, dessa forma, em posição privilegiada junto aos bancos, enquanto os fazendeiros encontravam enorme dificuldade. As casas comissárias no Estado de São Paulo localizavam-se na praça de Santos, centro do comércio interno e de exportação de café. Por conseguinte, essas casas mantinham um relacionamento constante com os bancos, que, mesmo quando sediados na capital, atuavam diretamente nas atividades comerciais de Santos. Os fazendeiros, ao contrário, tinham pouca oportunidade de manter qualquer relacionamento com os bancos, pois residiam em regiões distantes de Santos e da capital. Evidentemente, isso fazia sentido apenas pelo fato de o sistema bancário ser pouco desenvolvido, contando-se nos dedos o número de agências localizadas fora de São Paulo e Santos. A abertura de agências dos bancos nacionais e do Banco do Brasil no interior de São Paulo, que aproximaria os bancos dos fazendeiros, somente tomaria vulto nos anos 1920. É o que se conclui da passagem a seguir:

“(...) em 1918, os bancos nacionais, em São Paulo, dispunham de 11 agências no interior do estado. Em 1924 esse número subiu a 53, para atingir 88 agências em 1927. O Banco do Brasil em 1918 contava 28 agências, das quais quatro ficavam no Estado de São Paulo. Em 1927 o principal estabelecimento bancário brasileiro dispõe de 70 agências, das quais 16 em nosso estado”⁵.

Havia ainda outras razões que possibilitavam aos comissários o acesso ao crédito bancário. Entre elas, seguramente, o fato de que não era incomum existirem vínculos pessoais entre os comissários e os bancos. O conselheiro Antonio Prado, por exemplo, além de grande fazendeiro na região de Ribeirão Preto e Sertãozinho (desde o final do século XIX), era proprietário, juntamente com outros membros de sua família, de uma casa comissária em Santos — a Prado & Chaves — e, ao mesmo tempo, era o controlador de um dos mais

importantes bancos da época — o Banco do Comércio e Indústria de São Paulo (Comind)⁶.

A razão principal, contudo, para o acesso dos comissários ao financiamento bancário, bem como para a inexistência de um vínculo efetivo entre os bancos e os fazendeiros no começo do século XX, residia na própria natureza da empresa do café. De um lado, os capitais da época, fossem eles nacionais ou estrangeiros, estavam aplicados basicamente no grande negócio que era o comércio do café. Sendo o produto uma das mercadorias de maior valor no comércio internacional, era na esfera da comercialização que se realizavam os grandes negócios, acumulavam-se fortunas e prosperavam as empresas. Evidentemente, a produção de café proporcionava lucros ao fazendeiro; no entanto, tais lucros eram, seguramente, menores do que aqueles auferidos na sua comercialização, não apenas no âmbito doméstico, mas também, e sobretudo, nas exportações.

3.2 ESGOTAMENTO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA ECONOMIA CAFEEIRA

Sendo informal, o sistema creditício revelava-se flexível e adequado ao fazendeiro. Se por acaso a colheita fosse pequena, ou se baixassem as cotações do café no mercado internacional e os preços no mercado interno, o pagamento do empréstimo era muitas vezes postergado. As vantagens que um sistema de crédito como esse proporcionava tanto ao comissário quanto ao fazendeiro eram evidentes. A este último, em particular, era altamente favorável: tinha acesso ao crédito de que necessitava a juros razoáveis e ainda contava com flexibilidade em períodos de aperto financeiro. Ao comissário, por sua vez, mesmo não auferindo lucros no repasse, cabia a vantagem de assegurar para si a colheita do fazendeiro, cuja comercialização lhe proporcionava os lucros da sua atividade.

O ponto fraco do sistema estava, a par de suas vantagens, precisamente no caráter pessoal do crédito: com a expansão da lavoura e o consequente aumento do volume de negócios, as somas emprestadas cresceram e passaram a exigir garantias mais sólidas. Entretanto, mesmo essa debilidade do sistema encontrou solução nos primeiros tempos da grande expansão da lavoura (a partir de meados da década de 1880), pois o aumento do número de casas comissárias fazia com que os riscos maiores se diluissem. À parte possíveis exageros, as casas comissárias surgiram em grande número, acompanhando a expansão dos negócios. Taunay chega a apontar cerca de duas mil firmas comissárias no Rio de Janeiro.

Em entrevista a um jornal do Rio de Janeiro em 1927, um antigo comerciante de café assim descrevia o sistema:

“(...) havia até 15 anos passados três classes distintas no comércio de café do Rio: o comissário, o ensacador e o exportador. O comissário recebia o café do interior. Adiantava dinheiro ao fazendeiro, representando em face do produtor, o papel de banqueiro. O fazendeiro, além dos juros, que variavam entre 9 e 12%, pagava ao comissário uma comissão de 3% como, de resto, acontece ainda hoje. O ensacador comprava por conta própria o café aos comissários. Era esse intermediário quem manipulava e classificava os tipos de café. (...) O exportador não fazia, como hoje, a classificação do café para os mercados externos. Ele se limitava a comprá-lo já manipulado do ensacador para a exportação. Ensacador e comissário, via de regra, eram ou brasileiros ou portugueses. O exportador era uma classe na sua quase totalidade constituída do elemento estrangeiro, ingleses principalmente. Não tinham nenhum armazém de depósito. Possuíam apenas escritórios. (...) Atualmente não existe mais a distinção entre ensacador e exportador, há apenas duas classes de intermediários entre o produtor e o mercado exportador, e que são o comissário e o exportador. A existência outrora de uma classe intermediária entre o comissário e o exportador era vantajosa para aquele, pois que o ensacador ajudava o comissário a resistir à desvalorização do produto. O ensacador era um interessado na alta, tanto quanto o comissário. E assim toda vez que o café tendia para baixa, era ele quem, via de regra, ajudava o comissário obter crédito nos bancos, para o café não ir parar a preços não-remuneradores às mãos do exportador”⁷.

O autor da entrevista referia-se ao comércio do café no período anterior à República, na praça do Rio de Janeiro. Contudo, adianta que tal sistema prevaleceu até “15 anos passados”, ou seja, até por volta de 1912. Descontando-se o papel do ensacador, importante principalmente no Rio de Janeiro do século XIX, em essência era esse também o sistema na praça de Santos, no início do século XX.

Muitas são as informações importantes nesse depoimento. A primeira delas é o interesse altista do comissário e o interesse do exportador na baixa do café. Aí residia um ponto de convergência de interesses do comissário e do fazendeiro. Ao comissário, assim como ao fazendeiro, só interessava a alta, pois sua comissão repousava sobre o valor da venda. Ao exportador, ao contrário, era a baixa do preço interno que interessava, pois ganhava na diferença entre esse preço e o de exportação. Nesse sentido, pode-se concluir que a casa comissária era o representante do fazendeiro nas praças de Santos e do Rio de Janeiro.

Outra informação importante diz respeito ao controle do comércio exportador. Da mesma forma que no Rio, os maiores exportadores da praça de Santos eram estrangeiros. Do total de sacas exportadas pelo porto de Santos, no

periodo de 1895 a 1907, verifica-se que os dez maiores exportadores foram responsáveis por mais de 70% das exportações. Dentre eles figura apenas uma empresa brasileira, a Prado & Chaves. Mesmo assim, essa firma brasileira foi responsável pelo equivalente a menos de 4% do total exportado no período. O controle das casas exportadoras por firmas estrangeiras, na praça de Santos, era, pois, absoluto. Em consequência, uma parcela considerável da renda gerada na economia cafeeira era apropriada por capital estrangeiro e drenada para o exterior.

À medida que crescia a área de atuação das casas exportadoras, em detrimento das casas comissárias, maior era a capacidade baixista do exportador e, portanto, maior a importância da renda apropriada e transferida para o estrangeiro. O comércio funcionava de tal modo que à queda dos preços internacionais não se seguia uma correspondente baixa dos preços no varejo. Esse mecanismo funcionou entre 1894-1904, provocando o aumento da margem de comercialização dos intermediários, que passou de 13 centavos por libra-peso em 1892-1895 para 17,4 centavos por libra-peso em 1901. Em outros termos, os exportadores estrangeiros da praça de Santos exerciam um papel de oligopsonio sobre vendedores, enquanto as casas comissárias organizavam-se numa estrutura concorrencial. Decorre desse fato um confronto desigual entre fracos interesses altistas e poderosos interesses baixistas, verificados, sobretudo, em períodos de superprodução, como o que teve lugar no final do século XIX e princípios do século XX.

Se de um lado os comissários trabalhavam pela alta das cotações, e assim representavam interesses que eram seus e dos fazendeiros, por outro lado sua atividade incluía práticas que contrariavam interesses dos proprietários de terra, como manipulações com o café adquirido em consignação dos fazendeiros. Quando um tipo de café de qualidade era misturado com outros, de qualidade inferior, alcançavam-se preços mais baixos. Para o comissário, essa prática era interessante, pois assim encontrava colocação para produtos que, de outro modo, não teriam mercado. Isto é, ao comissário interessava vender pelo maior preço, mas vender todo o café de que dispunha em consignação, o que acarretava perdas para o fazendeiro que enviava um café fino a Santos.

Outras práticas também prejudicavam o fazendeiro. O café vendido pelo comissário ao exportador era acompanhado de uma simples conta de venda do comissário ao fazendeiro, relatando as condições da venda e o crédito que o fazendeiro possuía em sua conta na casa comissária. Nada impedia que esta emitisse a conta de venda em data posterior à data em que a transação fora de fato realizada. Tais práticas, cuja generalização é obviamente impossível de ser avaliada, eram, contudo, motivo de queixas por parte dos fazendeiros. Essa reação veio à tona, como se poderia esperar, nos momentos difíceis de

superprodução e queda dos preços do café. Foi justamente nesses momentos que o mecanismo de comercialização e financiamento do café, baseado no comissário, começou a se mostrar inadequado para o empreendimento cafeeiro.

É bem verdade que algumas tentativas de formação de um sistema de crédito agrícola haviam sido realizadas desde os tempos do Império. A necessidade de um sistema financeiro alternativo já era sentida bem antes, principalmente por grandes fazendeiros, interessados em realizar investimentos volumosos. A questão da mão-de-obra, entretanto, assumia uma gravidade de tal ordem, na segunda metade do século XIX, que absorvia atenção integral do capital cafeeiro.

A introdução do trabalho livre nas fazendas paulistas desencadeou um mecanismo expansionista sem precedentes na lavoura e, como consequência, revelou-se mais claramente a insuficiência do sistema de financiamento baseado no comissário. Assim sendo, se, por um lado, recursos financeiros adicionais se tornaram necessários para o custeio das fazendas, de outro, a introdução do trabalho livre veio eliminar a necessidade de recursos anteriormente exigidos para a aquisição de escravos.

3.3 A QUESTÃO DA MÃO-DE-OBRA

A utilização em massa do trabalho assalariado representou a primeira fase de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A formação do mercado de trabalho assalariado adquiriu um ritmo mais intenso no país depois da falência definitiva do sistema escravista. Na análise desse processo, salta à vista o fato de que, na região de desenvolvimento mais intenso (Sudeste), praticamente até a década de 1930, a mão-de-obra assalariada era recrutada preferencialmente entre os imigrantes, embora já houvesse, desde as últimas décadas do século XIX, um grande contingente potencial de trabalhadores assalariados constituído por brasileiros natos. Uma investigação parcial dos recursos de mão-de-obra, efetuada em 1882, demonstrou que de cerca de cinco milhões de pessoas na idade de 13 a 45 anos que viviam nas seis maiores províncias do país — Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará —, 651 mil, ou 13%, eram escravos. O número de pessoas livres que se dedicavam a qualquer trabalho era igual a 1,4 milhão, ou 29%. As demais, 2,9 milhões, ou 58% de toda a população apta ao trabalho, foram qualificadas como “indivíduos sem ocupação certa”.

A abolição da escravatura em 1888 e uma série de cataclismos sociais e econômicos no último quartel daquele século — como a seca catastrófica no Nordeste em 1877-1879 ou a decadência dos cafezais outrora prósperos na província do Rio de Janeiro e a sua transformação em pastagens — resultaram

no aumento do número de pessoas que não tinham fontes de rendimentos permanentes para sua subsistência e, muitas vezes, nem sequer domicílio. Foi precisamente nessa época que surgiram, no Rio de Janeiro e em algumas outras cidades do Brasil, as favelas.

O que explicaria a necessidade de importação de imigrantes, apesar da existência de tanta mão-de-obra nativa desocupada? Durante 50 anos, de 1880 a 1930, chegaram ao país quatro milhões de imigrantes, a maior parte dos quais se estabeleceu em São Paulo, que era uma espécie de epicentro do desenvolvimento capitalista do país. No final do século XIX, os imigrantes constituíam cerca de metade da população adulta de São Paulo e mais de 10% da população adulta do país.

Isso aconteceu, em primeiro lugar, porque milhões de habitantes locais pauperizados, sem ocupação certa, representaram por muito tempo um exército de trabalho sobretudo potencial e não real. O longo domínio do sistema escravista e de outros sistemas arcaicos, a exploração impiedosa e a opressão social que as camadas dos des-possuídos, tanto os escravos como os pobres livres, sofreram durante várias gerações mutilaram-nas moral, psicológica e fisicamente. Além disso, o primitivismo dos seus hábitos de trabalho, que se combinava freqüentemente com a deficiência física, assim como tradições e costumes que lhes foram inculcados, criavam sérios obstáculos à exploração capitalista da mão-de-obra nacional.

Um tratamento ligeiramente diferente da questão imigratória é oferecido por Celso Furtado, que identifica outros problemas para a utilização da mão-de-obra nacional na grande lavoura cafeeira, somados à dificuldade de adaptação dos trabalhadores, principalmente da zona urbana, às condições de vida e trabalho nas grandes fazendas. Em primeiro lugar, o estoque de escravos existente no Brasil revelou-se insuficiente em face da contínua expansão da produção cafeeira. O tráfico interno de escravos direcionado para as plantações de café do sul, em prejuízo das regiões decadentes (como a região algodoeira do Maranhão), atingiu um ponto de esgotamento, provocando uma utilização ainda mais intensa — e, consequentemente, um desgaste maior — dessa mão-de-obra. Além disso, os trabalhadores pertencentes à economia de subsistência estavam extremamente dispersos, dificultando o recrutamento e exigindo uma significativa mobilização de recursos. Tal empreitada, no entanto, demandaria ampla cooperação por parte dos proprietários das terras em que se encontravam esses trabalhadores, algo pouco factível, pois o prestígio e o poder político do senhor de terras dependiam, em grande medida, “da quantidade de homens que pudesse utilizar a qualquer momento e para qualquer fim”⁸.

Os fazendeiros de café de São Paulo e os industriais principiantes do Rio de

Janeiro e de São Paulo, durante muito tempo, preferiam admitir operários-imigrantes que já haviam “cursado uma escola de trabalho assalariado”, habituados a mais disciplina e autonomia, embora seus salários fossem mais elevados. Ao mesmo tempo, o governo federal e as administrações locais dos estados do Sudeste, principalmente São Paulo, continuavam a gastar importantes somas para subsidiar a imigração, apesar da intensificação do superpovoamento agrário. As primeiras restrições à imigração, ainda tímidas, como a proibição do ingresso de pessoas doentes e idosas, foram introduzidas no país em 1921. Depois de 1930, com o agravamento do problema do emprego, devido, entre outras razões, ao crescimento da oferta de mão-de-obra no mercado nacional, restrições mais sérias foram impostas.

De modo geral, até a década de 1930, a reserva de mão-de-obra composta de brasileiros nativos era utilizada relativamente pouco e de preferência nos ramos em que prevaleciam relações de produção tradicionais. Via de regra, as condições de contratação de mão-de-obra nacional eram consideravelmente piores. Segundo Roberto Simonsen, em 1938, 50 anos depois da abolição da escravatura, o salário de um trabalhador de muitas zonas do Norte e do Nordeste do Brasil era inferior aos gastos com a manutenção de um escravo nos últimos anos do Império.

“Por condições econômicas ainda mal estudadas, o trabalhador livre, em vastas zonas do país, não ganha o suficiente para se alimentar: é um subalimentado executando miseravelmente o pouco trabalho de que é capaz, a troco do simples direito de viver”⁹.

Tudo isso permite afirmar que a libertação dos escravos não os transformou em operários assalariados, como supõem alguns, mas apenas criou possibilidades para isso. Tornar-se-iam proletários apenas filhos e netos dos antigos escravos, cujos pais e avós tiveram de passar pela severa escola da adaptação ao novo modo capitalista de produção¹⁰.

O baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e do próprio produtor imediato, no entanto, não foram as únicas causas do desenvolvimento atrasado e lento do mercado de trabalho assalariado. A concentração das terras mais férteis e melhor situadas em latifúndios foi um importante obstáculo à transformação da maior parte das pessoas livres em proprietários de terra. Apesar disso, muitas tiveram acesso ao meio de produção básico, estabelecendo-se em terras alheias como arrendatários¹¹.

Além disso, o monopólio da grande propriedade de terra no Brasil jamais teve um caráter absoluto. Na periferia e dentro das principais zonas de produção

agrícola existiam grandes maciços de terras que não pertenciam a ninguém ou tinham sido abandonados, o que abria à população indígena livre, que crescia cada vez mais, possibilidades de obter meios de subsistência. Portanto, embora a maioria das pessoas livres não possuísse os meios de produção, não estava destituída totalmente dos meios de existência, o que deu condições para transformar uma parte da população rural indígena em camponesa. Esses processos tornaram-se especialmente intensos após a derrocada do sistema escravista e resultaram na formação de dois sistemas econômicos: um de economias “semifeudais” e de pequenas economias camponesas, que concorriam na utilização do excesso de mão-de-obra com o outro sistema, verdadeiramente capitalista.

Questões DE REVISÃO

1.

Por que a cultura do café revelou-se adequada ao Brasil, tendo sido, durante décadas, o café chefe da economia brasileira?

2.

Por que se pode afirmar que o comerciante de café desempenhava um papel fundamental na economia cafeeira?

3. Sobre que bases se assentava a relação entre fazendeiros e comerciantes de café?

4. Como funcionava o sistema de financiamento da produção cafeeira? Quais eram suas limitações?

5. Como foi equacionado o problema da inadequação da população nativa a trabalhar nas lavouras de café?

CAPÍTULO
4
Origens da indústria



Indústrias Matarazzo — Arquivo Nosso Século

4.1 CONSOLIDAÇÃO DAS CONDIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O processo de transição para o modo de produção capitalista nos países atrasados mostra-se especialmente prolongado e doloroso, atravessando uma fase de desenvolvimento e de existência, mais ou menos longa, de diversas formas econômicas mistas, as quais combinam elementos de relações de produção arcaicas e modernas. Nos países em vias de desenvolvimento, certos traços do tradicionalismo são característicos também do setor capitalista, que surge, na maioria das vezes, com a participação direta do capital estrangeiro ou como resultado do efeito demonstrativo da indústria e da agricultura dos centros capitalistas, incorporando inicialmente apenas uma parte limitada da população.

No Brasil, a economia capitalista e as “outras economias” que se desenvolviam paralelamente absorviam apenas uma parte da mão-deobra, lançada para o mercado devido ao superpovoamento agrícola e à deterioração das formas econômicas anteriores. Foi precisamente isso que criou condições para a reprodução da pior espécie das formas pré-capitalistas de exploração, adiando por muito tempo sua deterioração e decomposição definitiva, como atesta o exemplo da utilização de trabalho forçado em massa na Amazônia durante o ciclo da borracha, a partir do fim do século XIX. Centenas de milhares de pessoas recrutadas entre a população desempregada dos estados nordestinos foram praticamente reduzidas à condição de escravos, para se verem novamente desempregadas às vésperas da Primeira Guerra Mundial em razão da crise no mercado internacional. Resultaram, portanto, muito instáveis e passageiras também essas formas “novas” de organização da produção que surgiram depois do desmoronamento do sistema escravista.

No final do século XIX, no entanto, observou-se não só o surgimento de um mercado de mão-de-obra assalariada (como apontado no capítulo anterior), mas também a intensificação da concentração de riquezas e o desenvolvimento de relações monetário-mercantis.

As estradas de ferro, que começaram a ser construídas em 1852, desempenharam papel fundamental, uma vez que incorporaram vastas zonas em que dominavam anteriormente economias naturais ou seminaturais. A imigração em massa aumentava a disponibilidade de mão-de-obra, assim como a demanda agregada. Por fim, verificou-se elevação da oferta monetária. Enquanto em 1851 a massa de moeda em circulação era igual a 7 mil-réis (0,85 da libra esterlina por habitante), em 1889 esse índice subiu para 15 mil-réis (1,65 libras esterlinas por habitante), o que sugere que no período a circulação mercantil provavelmente tenha-se intensificado.

De modo geral, a envergadura do mercado interno e a da economia

financeira eram ainda bastante limitadas, pois asseguravam condições mínimas para o inicio da produção capitalista, mas insuficientes para abrir caminho ao seu desenvolvimento livre. No momento da queda do Império, por exemplo, o total de papel-moeda em circulação era igual a apenas 211 milhões de mil-réis (cerca de 23 milhões de libras esterlinas), valor 2,4 vezes inferior ao da circulação mercantil externa. O restrito meio circulante de uma economia escravista não era suficiente para permitir o funcionamento adequado de uma economia baseada no regime de trabalho assalariado. O governo republicano que chegou ao poder intensificou a emissão de papel-moeda e concedeu maior autonomia e responsabilidades aos bancos privados. Durante um prazo curto, o total de recursos financeiros em circulação mais que duplicou. Teve início um processo inflacionário acompanhado de especulação nas bolsas de valores, criadas no fim século XIX, em São Paulo e outras grandes cidades. Durante um ou dois anos, foram fundadas no Brasil centenas de sociedades acionárias que possuíam, via de regra, apenas um capital fictício¹.

Os investimentos estrangeiros, cujo afluxo aumentou consideravelmente a partir de meados do século XIX, também foram encaminhados, sobretudo, para a infra-estrutura. No período de 1860 a 1889, por exemplo, foram concedidas licenças para a abertura de 137 companhias estrangeiras, 111 das quais eram inglesas. A maioria esmagadora das empresas foi criada na esfera financeira (bancos, companhias de seguros) e de serviços (estradas de ferro, navegação, transportes urbanos, abastecimento de gás), e, mais raramente, na indústria mineira.

4.2 A FORMAÇÃO DA INDÚSTRIA

A formação dos primeiros focos de produção industrial começou no Brasil só no último quartel do século XIX, especialmente a partir de 1885. Contribuiu para isso, em primeiro lugar, o surgimento do mercado de mão-de-obra assalariada originado pela imigração em massa, a abolição da escravatura e a intensificação da deterioração das estruturas pré-capitalistas. Para Fernando Henrique Cardoso, o surgimento do mercado de trabalho serviu para definir as duas classes sociais fundamentais para o inicio da produção industrial e capitalista, os empresários donos do capital e os trabalhadores destituídos dos meios de produção. A generalização da economia mercantil e a ampliação da divisão social do trabalho constituíram, para Cardoso, as condições sociais da industrialização brasileira².

Certas mudanças tiveram lugar também na ideologia da classe dominante. Enquanto anteriormente boa parte de seus representantes considerava que o Brasil deveria continuar a ser um país exclusivamente agrário, agora não faltavam partidários da criação da indústria nacional. Essas tendências deviam-se

em grande parte ao crescimento das dificuldades na esfera da economia tradicional. A crise econômica mundial de 1875 e a crise de superprodução de café de 1880-1886, que acarretaram a ruína de muitos fazendeiros, comerciantes e bancários, tornaram evidente a vulnerabilidade da economia cafeeira.

As primeiras tentativas, em geral infelizes, de organização da indústria capitalista haviam sido empreendidas no Brasil em meados do século XIX. Em 1844, o governo brasileiro aproveitara a expiração do desigual tratado de comércio com a Inglaterra, que limitava os impostos alfandegários ao nível máximo de 15%, estabelecendo uma nova tarifa alfandegária, bem mais alta. Embora essa medida tenha sido tomada sobretudo para alcançar alguns objetivos fiscais, teve também certo efeito protecionista. Além disso, em 1846, o governo baixou vários decretos concedendo subsídios à produção local de artigos têxteis.

Essas medidas, assim como o efeito demonstrativo da indústria capitalista da Inglaterra, estimularam alguns brasileiros ricos a criar empresas industriais. No entanto, essas indústrias — ainda em pequena quantidade — não eram capitalistas, pois utilizavam, em geral, trabalho escravo e equipamentos primitivos. Segundo informações de Morse, em todo o Brasil havia apenas 50 manufaturas qualificadas como empresas industriais, com capital total de 7 milhões de mil-réis, equivalente a cerca de 840 mil libras esterlinas³. Ferreira Lima aponta por sua vez que, em 1850, eram 74 as empresas, produtoras de chapéus, círios, sabão, cerveja, cigarros, tecidos de algodão etc., 50 das quais se encontravam na capital e na província do Rio de Janeiro:

“Eram fábricas pequenas, usando poucas máquinas, que ainda eram muito caras, mas que apresentavam produtos de notável acabamento, embora fossem de âmbito apenas local, não se realizando quase intercâmbio de manufaturas entre as províncias”⁴.

Entre essas empresas primitivas, havia também certas exceções, como o estaleiro na cidade de Niterói, inaugurado em 1850. Construído de acordo com modelos ingleses e sob a direção de engenheiros também ingleses, nele trabalhavam mais de mil pessoas. Entre 1850 e 1861, essa empresa, do Visconde de Mauá, construiu 72 navios, além de ter produzido tubos, peças para a construção de pontes etc. Contudo, a maior parte das empresas criadas depois da reforma de tarifas de 1844 não conseguiu sobreviver, devido à falta de mão-de-obra qualificada, à concorrência por parte de esferas mais lucrativas de aplicação do capital e, especialmente, ao enfraquecimento do protecionismo alfandegário a partir de 1857. Em particular, em 1858 foram fechadas muitas fábricas têxteis da capital, mesmo as que recebiam ajuda do governo. Depois da diminuição dos impostos sobre a importação de navios a vapor, de alguns tipos de

veleiros e de máquinas a vapor, o estaleiro de Mauá viu-se forçado a se dedicar ao conserto de navios pequenos para, finalmente, ser fechado em 1861.

A campanha em prol da política protecionista intensificou-se após a criação, em 1880, da Associação Industrial, cuja direção foi assumida por A. Felício dos Santos. Em 1881, ele publicou, em nome da Associação, um manifesto contra os partidários da orientação exclusivamente agrária do país. A sua argumentação a favor do desenvolvimento da indústria era a seguinte:

“O Império, graças a ela [indústria] não só obteria a independência econômica, mas resolveria alguns de seus problemas, pois atrairia braços e capitais estrangeiros, ocuparia uma população urbana desocupada que poderia suscitar uma questão social, livraria a nação de sua vulnerabilidade de uma economia monocultora e, abastecendo o mercado interno, diminuiria a importação, aliviando a balança comercial”⁵.

É interessante assinalar que o ideólogo da burguesia industrial em vias de surgimento interpretava a dependência econômica exclusivamente como dependência comercial, e considerava o **capital estrangeiro** um elemento indispensável e útil ao desenvolvimento. Além disso, A. Felício dos Santos era adversário da abolição da escravatura. Edgard Carone chamou a atenção para mais uma particularidade da campanha em defesa da indústria: “O singular é ter nascido no Brasil uma associação profissional favorável à industrialização, antes de existir uma indústria propriamente dita”⁶.

A atividade da Associação Industrial contribuiu para o crescimento de tendências pró-industrializantes, mas a sua influência direta sobre a política do governo era insignificante. A nova tarifa alfandegáriaposta em vigor em 1887 estabeleceu elevados impostos, sobretudo para os produtos agrícolas, que podiam concorrer no mercado interno com os produtos locais, e impostos moderados para produtos em cuja importação estava interessado o setor agrário. Foram aumentadas ainda as taxas alfandegárias sobre o fiado de lã e de algodão importado por fabricantes locais de tecidos. Em outras palavras, o protecionismo alfandegário tinha como objetivo atender basicamente os interesses da classe dominante tradicional.

Medidas mais enérgicas em defesa da indústria foram tomadas pelo primeiro governo republicano, especialmente na época da gestão do Marechal Floriano Peixoto (1891-1894). O Ministro da Fazenda Ruy Barbosa estabeleceu impostos protecionistas para os produtos manufaturados nacionais, tendo diminuído consideravelmente as taxas cobradas sobre a importação de equipamento e de matérias-primas. Nessa mesma época, foi promulgada a lei da proteção à

indústria, que estabeleceu privilégios adicionais. Essas decisões foram anuladas depois da tomada do poder pelo governo de Prudente de Moraes (1894-1898), o primeiro presidente a representar, na época da República Velha (1889-1930), os interesses da oligarquia do café de São Paulo. A política do Estado foi especialmente pró-oligarquica e antiindustrial na época dos presidentes Campos Salles (1898-1902) e Rodrigues Alves (1902-1906). Em particular, a tarifa alfandegária de 1900, que continuou em vigor até 1934, levava em consideração, sobretudo, os interesses dos ramos da agricultura que se orientavam para a exportação e dos grupos sociais ligados a esses ramos.

No recenseamento de 1920, encontramos dados relativos ao capital total das empresas industriais então existentes, assim como nos períodos em que foram feitos os respectivos investimentos, o que permite fazer uma idéia sobre a época de formação da indústria brasileira.

Essa formação intensificou-se no período da derrocada definitiva do sistema escravista e nos primeiros anos da República. Restabelecido o poder da oligarquia tradicional, depois de 1894, esse processo tornou-se mais lento, para voltar a acelerar na década anterior à Primeira Guerra Mundial e durante a própria guerra. Mais de 55% da capacidade instalada da indústria, registrada pelo recenseamento de 1920, foi criada em 1905-1919; aproximadamente um quarto dela, em 1884-1894; e apenas 9,6%, até 1884. Em 1884, havia no Brasil apenas 200 empresas industriais. Em 1889, o número aumentou para 600 (60% das quais eram têxteis). Mais de 450 empresas industriais foram fundadas em 1890-1895. Em 1907, o número de empresas registradas como industriais chegou a 3,2 mil, e em 1920, a 13,3 mil. Aumentava paralelamente o número de operários ocupados na indústria. Em 1890, havia no país entre 50 e 60 mil; cerca de 152 mil em 1907 e 297 mil em 1920. Cumple assinalar que esses dados, retirados dos recenseamentos oficiais, indicam números um tanto exagerados de operários industriais. Baer⁷ indica que, no recenseamento de 1920, foram registrados como operários industriais até os artesãos que não haviam renunciado totalmente à produção agrícola. Mas, de um modo geral, o número de pessoas ocupadas na indústria ou ligadas a ela tinha efetivamente aumentado.

A partir de meados da primeira década do século XX, o crescimento rápido da indústria foi propiciado em grande parte por uma nova crise de superprodução de café, ainda mais profunda do que a de 1880-1886, que diminuiu a rentabilidade dos investimentos na sua produção e criou novos estímulos para investimentos na indústria. Além disso, em 1907, os industriais conseguiram aumentar um pouco o nível de proteção alfandegária. Condições favoráveis para o desenvolvimento da indústria formaram-se também durante a Primeira Guerra Mundial, pois o mercado interno ressentia-se da falta de mercadorias de origem estrangeira. Ritmos relativamente altos de crescimento da indústria verificaram-

se também em alguns anos do período do pós-guerra, mas, a partir de 1923, e até 1929, houve praticamente uma estagnação. O crescimento do produto nacional bruto, cuja média anual atingiu 4,5% na década de 1920, deveu-se, sobretudo, ao incremento da produção agrícola.

A IMPORTÂNCIA DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS

Após a Primeira Guerra Mundial, intensificou-se o afluxo de investimentos estrangeiros ao Brasil. Os investimentos diretos provenientes da Inglaterra elevaram-se, em 1923, a 110 milhões de libras esterlinas (aproximadamente 500 milhões de dólares) e os dos Estados Unidos, em 1929, atingiram 193

milhões de dólares. De modo geral, no período de 1920 a 1931, o afluxo anual médio de capitais estrangeiros no Brasil variava entre 65 e 75 milhões de dólares, grande parte dos quais dirigia-se à indústria. Em 1920, a companhia americana Ford abriu no país a sua primeira filial para montagem de alguns tipos de automóveis. A companhia inglesa British-American Tobacco começou a construir, em 1923, a

maior fábrica de cigarros da América Latina. Fundaram suas filiais no país as companhias americanas Armour (matadouro), Park Davis & Co. (produtos farmacêuticos), International Harvester (maquinaria agrícola), Goodrich (produção de pneus), dentre outras. Paralelamente, aumentou muito a capacidade instalada das filiais das companhias de energia elétrica Light and Power e American Foreign

Power. Em 1921, com capital belga, começou a ser construída, em Sabará-MG, a primeira fábrica metalúrgica moderna do país; em 1924, a companhia holandesa Philips abriu sua primeira filial no Brasil. No período de 1925 a 1929, além de empréstimos contraídos pelo governo, ingressaram no país vultosos capitais procedentes de outras fontes.

4.3 A CLASSE INDUSTRIAL

Em 1872, o Barão de Piracicaba construiu, na cidade de São Paulo, a primeira fábrica têxtil de tipo moderno, que utilizava cerca de 30 teares adquiridos da firma inglesa *John Pratt & Sons* e o trabalho de apenas 60 operários. Em 1877, o filho do Barão de Piracicaba, que tinha sido educado na Inglaterra, construiu outra fábrica têxtil, ainda maior, munida de 350 máquinas da mesma firma inglesa. No Estado de São Paulo, em particular na zona algodoeira de Itu, foram abertas mais dez pequenas empresas de fiação de algodão. No Brasil, como em muitos outros países, o setor têxtil foi durante muito tempo o principal ramo industrial. Em 1881, nele estavam ocupados 3 mil operários; em 1907, 53 mil; e em 1921, 109 mil.

No período de 1875 a 1885, começaram a surgir empresas de diversos ramos em outras regiões, como no Nordeste, onde foram construídas, sobretudo com a ajuda de créditos ingleses, 50 refinarias de açúcar, que substituíram em parte os engenhos de tipo colonial. Em 1881, uma empresa têxtil bastante grande foi aberta em Madalena-PE. Em 1890, eclodiria ali uma das primeiras greves de operários industriais no Brasil. Uma algodoaria ainda maior foi aberta em 1891 na Bahia, por um certo L. Tarquínio, conhecido como autor do projeto de libertação dos escravos publicado em 1885.

Iniciava-se também a construção de modernas refinarias de açúcar nas províncias do Rio de Janeiro e de São Paulo. Algumas delas foram construídas pela companhia francesa Société de Sucreries Brésilienne; outras, por proprietários de novas plantações de café altamente produtivas, criadas na parte ocidental do Estado de São Paulo no final da década de 1860, depois da construção das estradas de ferro. Os enormes lucros de alguns dos fazendeiros dessa zona, cujas terras férteis permitiam obter colheitas sem precedentes, foram investidos, em parte, na criação de outras empresas capitalistas⁸.

Ganhavam fama especial, então, Antonio da Silva Prado e outros representantes da elite do café de São Paulo, que se tornariam empresários capitalistas. Muitos deles participavam, ao mesmo tempo, da vida política do país, o que lhes permitia obter diversos privilégios dos governos federal e estadual. A partir de 1880, e especialmente durante a década de 1890, começaram a investir recursos na construção de empresas industriais. Lacerda Franco, por exemplo, proprietário de várias plantações, grande comerciante de café e senador federal, fundou, em 1890, o Banco União e construiu mais tarde, em Sorocaba-SP, a fábrica têxtil Votorantim, uma das maiores do Brasil. Era também proprietário de uma pequena fábrica têxtil em Jundiaí-SP e de uma companhia telefônica, além de ser acionista e diretor de uma companhia ferroviária. R. Miranda, proprietário de grandes plantações de café e de uma firma de importação,

deputado federal e ministro da agricultura, construiu uma fábrica têxtil em Piracicaba-SP. O proprietário de plantações de café A. Rodovalho fundou, em 1890, uma fábrica de papel que existe ainda hoje com o nome de Companhia Melhoramentos de São Paulo. Em 1897, construiu na sua fazenda a primeira fábrica de cimento do Brasil. Em 1891, um grupo de latifundiários de São Paulo, juntamente com alguns comerciantes-importadores locais de origem alemã, ligados ao banco alemão *Brasilianische Bank für Deutschland*, fundou a companhia Antarctica, atualmente uma das maiores fábricas de cerveja do país. Em 1902, de maneira semelhante, foi criada outra grande companhia de cerveja, a Brahma.

A fim de abastecer com garrafas a indústria de cerveja em vias de nascimento, foi fundada a Companhia Vidraria Santa Marina, uma das maiores ainda hoje. Seu fundador e principal acionista foi Antonio da Silva Prado, a quem já nos referimos; ações dessa companhia foram adquiridas ainda pelo conde A. do Nascimento (presidente da fábrica de cerveja Antarctica), por G. Marchke (o então dono da Brahma), por C. Campos (antigo presidente da província de São Paulo) e por alguns estrangeiros ricos, representantes da elite local.

Antonio da Silva Prado, que pertencia à elite latifundiária tradicional de São Paulo, chegou a representar durante certo período a sua província na capital, ocupando o posto de ministro em um dos governos do Império. No período de 1866 a 1889, criou numerosas plantações na região oeste do Estado de São Paulo e participou ativamente da construção de estradas de ferro. Foi presidente e diretor da Companhia Paulista de Estradas de Ferro e construiu, entre 1870 e 1872, o trecho ferroviário entre Jundiaí e Campinas e, posteriormente, algumas outras ramificações ferroviárias na parte ocidental do estado. A oficina de reparação, criada junto com a companhia, tornou-se mais tarde uma importante empresa industrial onde trabalhavam mais de 700 operários. Essa empresa dedicava-se não só à reparação, mas também à produção de vagões ferroviários, caldeiras, bombas d'água etc. A partir de 1911, essa oficina começou a efetuar a montagem de locomotivas que vinham do exterior. Entre outras companhias industriais fundadas por Antonio Prado pode-se mencionar ainda uma fábrica de couros e um matadouro.

A partir de meados da década de 1880, Antonio Prado tentou organizar a produção de uma máquina para purificação e secagem de café inventada pelo imigrante alemão E. Engelberg, mas a tentativa fracassou, pois os fazendeiros locais não acreditavam que algo de valor pudesse ser inventado e produzido no Brasil e recusavam-se a adquirir a máquina. Em 1888, a patente de Engelberg foi vendida nos EUA e a máquina produzida a partir desse protótipo passou a gozar de boa procura no mercado internacional, inclusive no Brasil.

Dean, exagerando, escreveu:

“Quase todos os empresários brasileiros saíram da elite latifundiária. Até 1930, não se podia descobrir um só empresário que pertencesse por origem à classe local média ou inferior. Aliás, mesmo depois desta data, semelhantes exemplos eram muito raros”⁹.

Na verdade, o grupo social do qual saiu grande parte dos empresários locais era o dos comerciantes importadores e exportadores de origem estrangeira e empresários-imigrantes pertencentes à nova corrente migratória, que chegaram ao país no final do século XIX com a esperança de enriquecer rapidamente. Estes últimos eram especialmente agressivos. Em geral, começavam a sua carreira de negócios no Brasil na esfera do comércio de importação. Depois, tendo aumentado ou criado o capital inicial, davam início à organização das suas próprias empresas ou estabeleciam controle sobre empresas instituídas anteriormente por pessoas oriundas da elite latifundiária.

Frequentemente, os novos empresários-imigrantes atuavam durante certo tempo como representantes diretos das companhias e bancos da Europa Ocidental e dos Estados Unidos interessados em reforçar suas posições no mercado brasileiro. Rodolfo Crespi, por exemplo, que se tornaria mais tarde proprietário da maior fábrica têxtil de São Paulo, chegou ao Brasil em 1893 como representante da firma italiana de indústria e comércio E. Dell'Acqua. Algum tempo depois, casou-se com a filha do proprietário de uma pequena fábrica têxtil e começou a trabalhar na empresa do sogro, sendo, ao mesmo tempo, dono de um restaurante, o que aumentava os seus lucros. Em 1906, adquiriu a fábrica do sogro e começou a ampliá-la, utilizando para isso os créditos da E. Dell'Acqua e da filial local da *Banca Commerciale Italiana*. Em 1909, já trabalhavam na sua empresa 1.300 pessoas. Adquiriu também fábricas de chapéus, de cimento e de seda e, em 1913, uma fábrica de fiação de lã. Em 1917, o número de trabalhadores ocupados na empresa básica do grupo Cotonifício Rodolfo Crespi chegou a 2.000. Foi precisamente nesse estabelecimento que começou a greve geral de operários paulistas em 1917. Mais tarde, Crespi obteve também acesso ao negócio de café, mediante o casamento de sua filha com o filho de Antonio da Silva Prado. Quando Mussolini tomou o poder na Itália, Crespi tornou-se adepto fervoroso do fascismo e transferiu grandes somas para a Itália. Mussolini condecorou-o por isso com uma comenda e o rei Vitor Emanuel III concedeu-lhe a patente de conde. Na década de 1930, Crespi ingressou na filial local do partido fascista italiano.

O imigrante italiano G. Puglisi Carbone, por seu turno, começou sua atividade empresarial no Brasil como importador de farinha e de outros produtos alimentares. Em 1900, fundou, juntamente com Francisco Matarazzo, um pequeno banco em São Paulo, que se dedicava, sobretudo, à transferência de

salários dos operários italianos para seu país de origem. Em 1906, esse banco transformou-se em filial da Banca Commerciale di Milano, aumentando consideravelmente os fundos de Carbone, que os utilizou para criar suas próprias empresas. Em apenas três anos adquiriu um moinho, uma fábrica de fiação de seda e uma refinaria de açúcar.

Muitos outros empresários-imigrantes percorreram o mesmo caminho no fim do século XIX e princípios do século XX, para passar da categoria de comerciantes-importadores para a de industriais. Os quatro irmãos Jafet chegaram a São Paulo, vindos do Líbano, no período de 1887 a 1893, e criaram uma firma que vendia tecidos importados e confecções. Em 1906, fundaram sua própria fábrica têxtil. O sueco H. Lundgren fundou uma série de empresas têxteis no Nordeste do Brasil. Sotto Maior, grande comerciante importador de origem portuguesa, que se havia estabelecido no Rio de Janeiro ainda em 1865, possuía, no fim do século XIX, meia dúzia de empresas industriais. Os irmãos Klabin, que durante certo tempo comerciaram papel, organizaram uma fábrica própria. Porém, quem fez a carreira mais brilhante foi o imigrante italiano Francisco Matarazzo.

4.3.1 As indústrias Matarazzo

Francisco Matarazzo chegou ao Brasil em 1881. Tinha instrução superior, alguma experiência comercial e o desejo de enriquecer. Estabeleceu-se inicialmente em Sorocaba-SP, onde se empenhou no comércio de porcos e de toucinho. Cerca de nove anos depois já havia conseguido acumular um capital de cerca de 4,5 mil libras esterlinas e mudou-se para a capital do estado, onde fundou uma firma comercial especializada na importação de farinha de trigo e de toucinho. Nos dez anos seguintes, isto é, até 1900, aumentou ainda mais as suas propriedades e estabeleceu relações de amizade que o ajudaram, em particular, a obter crédito do British Bank of South America, com a ajuda do qual construiu o primeiro moinho a vapor em São Paulo. Em 1904, Matarazzo fundou uma fábrica têxtil, com o objetivo de satisfazer suas próprias necessidades de tecidos para sacos. Mais tarde construiu uma fábrica de tecidos finos.

A fim de adquirir matérias-primas sem intermediários, Matarazzo criou nas regiões algodoeiras uma rede de empresas de beneficiamento de algodão, o que lhe permitiu, posteriormente, construir um lagar de azeite. Os produtos deste último foram utilizados em mais uma empresa por ele fundada para o fabrico de sabão e de glicerina. A seguir, fundou fábricas de fósforos, de massas, de círios, de conservas, serrarias, uma empresa de caixas de madeira, uma tipografia, assim como fábricas de seda artificial, de ácido sulfúrico, de cerâmica, de porcelana etc. Adquiriu, além disso, vários navios e construiu uma doca própria, assim como uma fábrica de fundição e uma oficina mecânica para consertar os

equipamentos das suas numerosas empresas.

Para economizar dinheiro com o seguro de mercadorias, Matarazzo criou seu próprio fundo especial e realizava operações financeiras por intermédio da filial local da Banca di Napoli, da qual era diretor. Mais tarde, Matarazzo adquiriu plantações de cana-de-açúcar, fazendas de café e granjas pecuárias, além de muitos imóveis na cidade de São Paulo. No final da década de 1930, seu nome já era no Brasil símbolo da riqueza e do êxito empresarial. Em 1934, o giro comercial das empresas que lhe pertenciam chegou a 350 milhões de mil-réis, enquanto o rendimento de todo o Estado de São Paulo era igual a 400 milhões de mil-réis. “É fora de dúvida (...) que o conde Matarazzo, financeira e economicamente, é o segundo ‘Estado’ de São Paulo”, lia-se em um jornal brasileiro da época.

4.3.2 O grupo Votorantim

Os fundamentos de outro império industrial, o grupo Votorantim, foram lançados pelo imigrante português Antônio Pereira Ignácio, que começara a carreira de negócios, em 1892, como retalheiro. Depois, tendo assegurado o apoio de dois grandes comerciantes-importadores do Rio de Janeiro, fundou uma pequena empresa de beneficiamento de algodão em São Paulo. Em 1899, Ignácio deslocou-se aos EUA, a fim de estudar o beneficiamento de algodão e, ao voltar, em 1902, ampliou ainda mais sua rede de empresas. Os lucros obtidos permitiram-lhe adquirir a fábrica de cimento construída por Rodovalho em 1897, uma companhia telefônica e uma pequena central elétrica.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a indústria paulista de algodão deparou com uma falta aguda de matérias-primas. Pereira Ignácio aproveitou-se disso para agravá-la artificialmente, sendo auxiliado nessa artimanha por dois outros corretores de algodão — um dos quais era o imigrante italiano Nicolau Scarpa —, e depois adquiriu quatro algodoarias que se encontravam em apuros financeiros. Duas dessas empresas pertenciam aos herdeiros do barão de Piracicaba e de Barros, que as haviam construído ainda na década de 1870.

Em 1917, Pereira Ignácio e Scarpa aproveitaram-se da falência do Banco União para adquirir em leilão a empresa têxtil Votorantim, segunda maior empresa do ramo em São Paulo, pagando apenas a oitava parte de seu valor real. É interessante assinalar que, até 1917, os novos ricos imigrantes conseguiram estabelecer controle sobre oito das 15 algodoarias construídas no Estado de São Paulo por pessoas oriundas da elite latifundiária tradicional. Entre elas, encontravam-se sete das nove empresas que haviam sido fundadas antes de 1900. Os próprios imigrantes, assim como proprietários de firmas comerciais especializadas na importação, construíram em São Paulo, até 1917, 19

algodoarias, 15 delas no período de 1900 a 1917¹⁰. Ainda em 1917, Pereira Ignácio adquiriu de Scarpa a sua quota-parte na Companhia Votorantim. Como resultado de todos esses negócios, obteve o controle sobre 17% das algodoarias do Estado de São Paulo. Em 1925, o genro de Pereira Ignácio, J. Ermírio de Moraes, tornou-se diretor-gerente da Companhia Votorantim e, depois, o seu único proprietário. Mais tarde, consolidou o mais poderoso grupo empresarial nacional do Brasil e talvez de toda a América Latina.

4.3.3 Outros grandes grupos industriais

No limiar do século XX, os avós de alguns dos maiores capitalistas atuais do extremo sul do Brasil fundaram suas primeiras empresas. Renner, por exemplo, construiu no Rio Grande do Sul o primeiro matadouro no país, em 1894; Eberle abriu uma oficina mecânica em 1896 e Gerdau criou uma pequena oficina de fundição em 1901. Todos eles eram descendentes de colonos alemães.

Foi fundado, no Rio de Janeiro, em 1887, o Moinho Fluminense, a primeira filial da companhia argentino-alemã Bunge y Born. Mais tarde, a Bunge y Born fundou uma empresa moageira em Santos e muitas outras companhias comerciais, industriais, de crédito e de finanças em São Paulo, Rio de Janeiro e no Nordeste do país. Eram, via de regra, estrangeiras também as primeiras grandes empresas brasileiras de calçados, como a fábrica São Paulo Alpargatas, fundada em 1907 por capital anglo-argentino.

Foi aproximadamente nessa altura que teve início a ampliação dos investimentos estrangeiros diretos na indústria brasileira. Nomeadamente, a companhia americano-canadense de energia elétrica Brazilian Traction, Light and Power, fundada em Toronto (Canadá), abriu em 1899 a sua filial em São Paulo e, em 1905, outra, no Rio de Janeiro. Pouco tempo depois, a Brazilian Traction estabeleceu o controle total sobre a indústria energética desses centros econômicos.

4 APROFUNDAMENTO DA CRISE DA ECONOMIA TRADICIONAL

De modo geral, até a década de 1930, o desenvolvimento capitalista do país tivera um caráter esporádico, dadas as condições de domínio do latifúndio semifeudal e as formas capitalistas inferiores. O sistema de relações econômicas externas conservava o aspecto colonial. O fluxo de empréstimos e investimentos no inicio do século XIX contribuíra, sobretudo, para a consolidação da economia tradicional, isto é, pré-capitalista ou capitalista primitiva, e dos grupos sociais ligados àquele sistema.

Tudo isso criou obstáculos ao desenvolvimento das formas superiores do

capital industrial. Em particular, o crescimento da indústria capitalista dependia em grande medida dos ramos da economia orientados para a exportação. A razão dessa dependência estava no fato de que, até a década de 1930, a formação da indústria realizava-se, sobretudo, por meio da criação de empresas de transformação primária de matérias-primas destinadas à exportação (refinarias de açúcar, empresas de beneficiamento de algodão, etc.) ou de empresas que produziam mercadorias para a população com baixo nível de rendimentos (empresas têxteis, de calçados, fábricas de cerveja etc.). Já camadas mais abastadas da população satisfaziam suas necessidades, assim como antes, à custa de importações. A procura de mercadorias e de serviços proporcionados pela indústria local era determinada pelo desempenho dos ramos da agricultura que produziam artigos para exportação. Nos anos de aumento da exportação, o total de salários pagos também aumentava, o que automaticamente conduzia à ampliação do mercado para a colocação de produtos industriais. Por outro lado, nas épocas de conjuntura desfavorável nos mercados externos, a procura de mercadorias e de serviços da indústria local diminuía e o ritmo de seu crescimento baixava¹¹.

A ausência de apoio por parte do Estado exerceu uma influência muito negativa sobre o desenvolvimento da indústria. A oligarquia latifundiária e o grande capital comercial empenhado na esfera de operações de exportação e importação exerciam o domínio político na Primeira República (1889-1930). Utilizavam os recursos financeiros do Estado e outros meios de intervenção estatal na economia exclusivamente para interesses próprios. Apenas algumas medidas dos governos oligárquicos tiveram certo efeito protecionista para a indústria, embora tivessem sido tomadas visando outros objetivos. Pode-se indicar, como exemplo, a política de desvalorização da moeda nacional no estrangeiro, medida aplicada, por vezes, nos períodos de queda dos preços das mercadorias exportadas. A cotação elevada da moeda estrangeira permitiu manter os rendimentos dos exportadores locais, auferidos em moeda nacional, em nível bastante alto. Isto por sua vez encarecia as mercadorias importadas, elevando, portanto, a capacidade de concorrência dos produtos locais.

A primeira etapa de formação do sistema capitalista no Brasil foi concluída, basicamente, logo no fim da Primeira Guerra Mundial, em particular no Rio de Janeiro e em São Paulo. Já em 1903, no Rio de Janeiro, ocorreram duas greves gerais de operários da indústria têxtil, das quais participaram 25 mil pessoas. Em 1908, foi criada a Confederação Operária Brasileira, cuja fundação deve-se, sobretudo, a elementos anarco-sindicalistas. No período de 1917 a 1920, o jovem proletariado brasileiro realizou uma série de batalhas de classe encarniçadas, incluindo uma série de greves políticas e uma insurreição armada, em novembro de 1918, no Rio de Janeiro. Em 1922 foi fundado o Partido Comunista Brasileiro.

Em 1904, os fabricantes têxteis do Rio de Janeiro criaram a primeira associação de empresários industriais do ramo, o chamado Centro Industrial do Brasil, a fim de coordenar suas atividades. Em São Paulo, duas associações análogas de proprietários de fábricas de fiação de lã e de algodão foram criadas em 1919. No entanto, a primeira federação de industriais surgiu no Brasil só em 1928, devido à cisão da federação de comércio de São Paulo (nos anos anteriores, os industriais ingressavam normalmente nas federações comerciais dos estados). Em 1931, uma federação própria de industriais foi criada também no Rio de Janeiro. Pode-se dizer que a burguesia industrial brasileira passou a conscientizar-se como classe só no final da década de 1920 e princípio da década de 1930.

A partir do último quartel do século XIX, houve um importante crescimento das camadas médias da população das cidades, em razão da aceleração da urbanização, da ampliação do aparelho de Estado, da formação do exército profissional moderno, da criação do sistema de educação, dentre outras razões. Alguns representantes dessas camadas, em particular os oficiais do exército, haviam desempenhado um importante papel nos movimentos que conduziram à abolição da escravatura e ao estabelecimento do regime republicano. Na década de 1920, os elementos democráticos pequeno-burgueses, sobretudo os jovens oficiais, organizaram uma série de insurreições armadas contra o governo, o qual exprimia os interesses da oligarquia.

O aprofundamento das crises da economia tradicional e das estruturas políticas herdadas do passado aceleraram o advento da nova etapa de desenvolvimento capitalista do Brasil, inaugurada pela revolução de 1930. Os danos da Grande Depressão, tal como para o resto da economia mundial, assinalaram o fim de uma era para o Oeste paulista. Os preços do café caíram, a expansão das lavouras desacelerou-se e o sistema de colonato mudou, na medida em que os fazendeiros se ajustavam às novas condições econômicas. A imigração já vinha declinando quando a Depressão cortou abruptamente o influxo de trabalhadores do exterior, tornando, assim, mais importante a mão-de-obra nacional. Os cafezais plantados na fronteira, durante o surto de 1885-1896, estavam terminando sua vida produtiva na década de 1920, de modo que a crise externa foi pouco mais do que um golpe final.

No meio século anterior à Grande Depressão, o Oeste paulista tornara-se um lugar diferente. Havia-se formado, na periferia de São Paulo, na década de 1880, uma relação especial e de certa forma singular entre o Brasil e a economia mundial. A sociedade agrária e as estruturas institucionais que a acompanhavam haviam se expandido com o auxílio de recursos virgens do planalto ocidental, durante as décadas posteriores a 1880, alimentadas pela demanda de café na Europa e América do Norte e pelo excesso de trabalhadores na Europa e, mais tarde, no Japão, até o colapso geral da década de 1930.

Os fazendeiros, herdeiros de uma longa tradição, permaneceram dominantes por todo esse período. Suas decisões econômicas, seu governo e sua política ainda afetavam os outros grupos sociais. A fazenda propriamente dita, como instituição econômica e social, era uma continuação de padrões anteriores, conjugando fatores de produção em unidades bastante grandes para tornar os sucessivos deslocamentos na fronteira ocidental atraentes para os capitalistas do café e seus aliados no exterior. Apesar da receita potencial da empresa agrícola em larga escala pôde atrair o investimento inicial e a infra-estrutura de transporte, sem o que a capacidade produtiva da hinterlândia de São Paulo teria permanecido apenas uma promessa. A fazenda, portanto, abriu seu caminho fronteira adentro, ocupou a melhor terra e permaneceu. Persistiu porque serviu aos interesses de fazendeiros individuais, gerando lucros. Sua permanente viabilidade contribuiu para o senso de hegemonia que a elite paulista conservou.

As fazendas pequenas e médias, as “fazendolas”, também eram viáveis, produzindo café para o mercado externo, bem como cereais e gado para os mercados locais e para a subsistência. Em vez de diminuir de importância, à medida que as fazendas se expandiam, as fazendolas cresceram em número e na taxa proporcional dentro da lavoura cafeeira. A emergência final de um estrato importante de fazendas pertencentes a imigrantes foi uma agregação, uma atividade complementar, quenão representou desafio direto às grandes fazendas. Na verdade, os fazendeiros, nas áreas mais antigas, encorajaram a transição para unidades menores como uma maneira de transformar bens fixos, porém em declínio, em capital líquido, que podiam reinvestir na fronteira ou em outros setores econômicos. Esses outros setores — comércio, construção, processamento de alimentos e indústrias leves — cresceram em função da expansão cafeeira, assim como cresceram os centros urbanos, a demanda interna e os mercados locais. Eles foram os antecedentes históricos da estrutura econômica diversificada da São Paulo moderna.

Com a rápida expansão para o oeste e a crescente complexidade da estrutura agrária, foi possível para a velha elite afrouxar o controle, em termos relativos, embora ainda ganhando de modo absoluto. Uma indicação de que o poder político dos fazendeiros não era mais total foi a decisão unilateral do governo do Estado, em 1927, de eliminar os subsídios de transporte — a chave do programa imigratório. Este e outros sinais, sobretudo a crescente influência do setor urbano-industrial da região, assinalam um relativo enfraquecimento do histórico poder dos fazendeiros paulistas, pouco antes da crise internacional.

Dos primórdios do sistema brasileiro de fazendas no século XVI até as vésperas do surto cafeeiro, a despeito de algumas experiências hesitantes, a forma dominante de organização do trabalho havia sido a escravidão. No momento em que aumentou a demanda dos países centrais e foi instalada uma

rede de ferrovias que tornou possível a expansão das lavouras, não era mais possível manter a escravatura. Ocorreu um radical rompimento com o passado, quando os paulistas desenvolveram o singular sistema de colonato, seguindo uma receita virtualmente original, e criaram seu programa de imigração. Entre os fazendeiros no cume e os camponeses nativos e ex-escravos no fundo da estrutura social rural, emergiu uma nova categoria social — os trabalhadores imigrantes. Em retrospecto, fica claro que a solução dos fazendeiros de café para suas necessidades de força de trabalho, ao tempo da abolição e nas décadas seguintes, trouxe para São Paulo um imenso influxo de capital humano. Como força de trabalho agrícola e depois industrial, co-produtores para mercados locais e para exportação, como consumidores de bens e serviços, como pais de novas gerações de brasileiros, os imigrantes forneceram a base social para a ascensão de São Paulo à preeminência entre as regiões do Brasil.

Questões DE REVISÃO

1.

Quais eram os maiores obstáculos ao desenvolvimento capitalista no Brasil, durante o período de da economia cafeeira

2.

Como se deu o amadurecimento das premissas do capitalismo no Brasil?

3. Que fatores internos e externos estimularam o desenvolvimento da indústria brasileira?

4. De que grupos sociais provinham os primeiros industriais brasileiros?

5. Que regiões do Brasil foram pioneiras no desenvolvimento industrial? Por quê?

6. Havia grandes divergências entre cafeicultores e industriais, ou seus interesses eram similares?

7.

interesses eram complementares? Qual era a força política de cada um dos grupos? Qual foi o papel desempenhado pelos investimentos estrangeiros no processo de industrialização brasileiro?

8.

Como estava constituído o quadro de forças político-econômicas final da década de 19

Processo de substituição

de importações: da crise de 1930 ao II PND

- 5.** A crise de 1930 e o avanço da industrialização brasileira
- 6.** Anos 1950: Getúlio Vargas e o desafio da indústria pesada
- 7.** Plano de Metas de Juscelino Kubitschek — planejamento estatal e consolidação do processo de substituição de importações
- 8.** A crise de 1962-1967, o PAEG e as bases do milagre econômico
- 9.** O milagre brasileiro — auge e crise
- 10.** O II PND — fim de um ciclo

A indústria brasileira tornou-se o principal fator de crescimento do país a partir da Grande Depressão dos anos 1930. A crise da economia cafeeira foi um grande estímulo para o aprofundamento da industrialização, iniciada já nas décadas finais do século XIX. O avanço da industrialização deu-se por meio do processo de substituição de importações, começando com bens de consumo não-duráveis, como alimentos e tecidos, e evoluindo na direção de bens de consumo duráveis e de capital.

Não foi um processo linear e sem contradições. A industrialização do país implicou perda da hegemonia política dos cafeicultores e introdução dos trabalhadores no cenário político nacional. Vários projetos de desenvolvimento e suas respectivas políticas econômicas foram implementados neste período que se estendeu dos anos 1930 ao final da década de 1970, transformando profundamente a estrutura produtiva do país. A sociedade brasileira levou menos de 50 anos para se transformar de um país agrário, exportador de produtos primários, em uma sociedade de base urbano-industrial, em que a exportação de produtos industrializados corresponde a mais da metade das exportações totais.

CAPÍTULO

5

A crise de 1930 e o avanço da industrialização brasileira



Manifestação de desempregados diante da bolsa de valores de nova York em 1930 — arquivo nosso século

A Grande Depressão, que atingiu a economia mundial na década de 1930, é considerada o marco fundamental do processo de consolidação da produção industrial brasileira e mesmo latino-americana. Embora o início do processo de industrialização brasileiro remonte às últimas décadas do século XIX, a indústria só viria a se tornar o fator determinante da dinâmica econômica na década de 1930. Após a crise econômica mundial o café deixou de ser o produto que determinava os destinos da economia brasileira, mas por décadas o país ainda continuaria a ter uma produção agrícola superior à industrial. Somente em 1956 a situação se inverteria. Na pauta de exportações, a superação dar-se-ia apenas no início da década de 1970.

A literatura sobre a industrialização brasileira sintetizou esse rico processo histórico na expressão **processo de industrialização por substituição de importações (ou PSI)**. Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil*¹, apresentou a análise clássica desse processo, constatando que a indústria brasileira saiu fortalecida do choque adverso que foi a Grande Depressão. O objetivo deste capítulo será a apresentação da análise de Celso Furtado, bem como a qualificação e o enriquecimento dessa visão, com as revisões que a pesquisa histórica produziu posteriormente.

5.1 A GRANDE DEPRESSÃO

A primeira metade do século XX foi marcada fortemente por três acontecimentos: a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Grande Depressão (1929-1933) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Foram duas guerras imperialistas, que envolveram os países mais ricos do mundo e provocaram destruição em uma escala até então não vivenciada pelos seres humanos. Na visão de respeitados historiadores econômicos, como Eric Hobsbawm, foi o período em que as economias capitalistas atravessaram sua crise mais profunda e terrível.

A história tem constatado que os países capitalistas industrializados são, periodicamente, atingidos por crises econômicas. Normalmente, essas crises ocorrem com intervalos de sete a dez anos, configurando os chamados ciclos econômicos. As economias iniciam um período de crescimento apoiado no aumento da produção, do consumo e do nível de investimentos, em um autêntico “círculo virtuoso” que parece não ter fim. Repentinamente, porém, o ciclo de crescimento sofre uma inflexão, e inicia-se um “círculo vicioso”: caem os investimentos, a produção e as vendas. As explicações para esse comportamento cíclico são variadas, mas a constatação empírica é irrefutável: as economias capitalistas são intrinsecamente instáveis.

A instabilidade cíclica atinge, em alguns momentos, dimensões e

consequências significativas, que abalam profundamente um grande número de países, configurando crises econômicas mundiais. Assim, podemos classificar a Primeira Grande Depressão (1873-1896) como a primeira dessas crises globais. A Segunda Grande Depressão (1929-1933, que na verdade só terminou com o início da Segunda Guerra Mundial) é comumente chamada de Grande Depressão e foi o período histórico de maior redução do nível de atividade em quase todos os países do mundo, com exceção da União Soviética. Sintetizando, a crise pode ser quantificada pelo desemprego: no auge da Depressão, esse indicador atingiu 22% da força de trabalho na Inglaterra e na Bélgica, 24% na Suécia, 27% nos Estados Unidos e 44% na Alemanha. Ocorreu também uma redução de 60% no comércio mundial e de 90% nos empréstimos internacionais (Hobsbawm, 1995). São cifras inimagináveis, considerando-se o movimento de intensa euforia e especulação que apresentava a Bolsa de Valores de Nova York até a sua quebra, no fatídico 29 de outubro de 1929, dando início ao período mais instável do capitalismo.

Além das consequências econômicas, políticas e sociais, a Grande Depressão abalou convicções arraigadas em termos de política econômica. A respeito desse tema, o historiador Eric Hobsbawm afirmou: “A Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século”². O mundo que emergiu da Grande Depressão e da Segunda Guerra foi marcado pelas políticas econômicas intervencionistas de inspiração keynesiana e pela busca da construção do Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos.

No Brasil, a Revolução de 1930 ocasionou a perda da hegemonia política pela burguesia cafeeira em favor da classe industrial ascendente. O avanço do processo de industrialização no país intensificou-se a partir de então.

5.2 A POLÍTICA DE DEFESA DO CAFÉ

Devido à extraordinária importância que a produção e a exportação de café haviam assumido na economia brasileira desde 1840, as consequências da crise do café nos anos 1930 foram gravíssimas. No final do século XIX, o Brasil já era o principal produtor de café, responsável por três quartos das exportações mundiais. No mercado cafeeiro, o país atuava como um produtor semimonopolista, com grandes vantagens comparativas, tais como enormes reservas de terras férteis e de mão-de-obra. Por outro lado, a única alternativa para alocar o capital obtido da cafeicultura era o reinvestimento na produção de mais café.

Apesar da disseminação do consumo de café em todo o mundo, especialmente no enorme e crescente mercado norte-americano, a demanda pelo produto atingiu seu limite. Pelo lado da oferta, a produção, liderada pelo

Brasil, tendeu sempre a aumentar, resultando periodicamente em crises de superprodução. Devido à força econômica e política da burguesia cafeeira, desenvolveram-se vários mecanismos de defesa do café, dos quais o mais frequentemente utilizado era a depreciação da moeda nacional nos momentos de queda dos preços de exportação, procedimento que diminuía as perdas de receitas dos cafeicultores.

O mecanismo cambial, no entanto, tinha seus limites. Assim, em 1906, a partir do Convênio de Taubaté, sofisticaram-se os métodos de defesa do café, e o governo passou a comprar os excedentes de produção, financiado por empréstimos externos. Esse mecanismo buscava preservar a renda dos cafeicultores por meio da redução da oferta exportável em uma situação de produção crescente. O objetivo era impedir a queda ainda maior dos preços, mas isso significava apenas um adiamento da solução do problema. A política de valorização do café, para ser eficiente, deveria ter desenvolvido mecanismos que impedissem o contínuo aumento da produção. Contudo, a defesa do nível de preços não só incentivou a produção interna ainda mais como também constituiu um estímulo fabuloso para os concorrentes externos, como mostra Delfim Netto em *O problema do café no Brasil*³. A Grande Depressão só precipitou uma crise que se arrastava potencialmente havia décadas.

Quando ocorreu a crise mundial de 1929, a cafeicultura brasileira encontrava-se em situação extremamente vulnerável: no período 1925-1929, a produção cresceu quase 100%, com exportações estáveis de dois terços de todo o café produzido no Brasil. No entanto, em 1929, segundo Furtado, para uma produção de 28,94 milhões de sacas, foram exportadas 14,28 milhões, ou seja, menos da metade da produção total. O consumo de café nos Estados Unidos era estável: enquanto a renda *per capita* crescia 35% nos anos 1920, o consumo se havia fixado em 12 libras-peso por ano por habitante, com os preços no varejo estáveis. Tratava-se de uma situação comum de desequilíbrio entre oferta e procura de uma atividade econômica tipicamente colonial: a demanda atingira o seu limite. A política de defesa do café, ao manter os preços elevados, só agravava ainda mais esse desequilíbrio.

Mesmo com o início da Grande Depressão, a produção continuou a aumentar, atingindo seu ponto máximo em 1933, em função do início efetivo da produção dos cafezais plantados em 1927-1928. A retenção de novos estoques de café inviável tornou-se impossível, pois o mercado internacional estava em queda e o governo já não podia sustentar a política de defesa do café em função de uma política cambial equivocada, baseada na conversibilidade entre o mil-réis e o ouro, e na liberdade de movimento de capitais. No período 1927-1929 ocorreram as maiores inversões em estoques e também grandes entradas de capital privado estrangeiro no país. Quando estourou a crise, esses capitais foram

retirados rapidamente. Segundo Furtado: “Deflagrada a crise no último trimestre de 1929, não foram necessários mais que alguns meses para que todas as reservas metálicas acumuladas à custa de empréstimos externos fossem tragadas pelos capitais em fuga do país”⁴.

Assim, as reservas de ouro do governo, que haviam atingido 31 milhões de libras em setembro de 1919, estavam reduzidas a zero em dezembro de 1930. Essa situação enfraqueceu as ações do governo e sua política de sustentação dos preços do café baseada na elevação dos estoques com financiamento externo.

Dante desse quadro, os cafeicultores se deparavam com a seguinte questão: colher o café ou abandonar os cafezais? Em caso de abandono, quem pagaria pelas perdas? Em caso de colheita e armazenagem, como se daria o financiamento? O café ainda tinha peso político devido à enorme dependência de nossa economia com relação a esse produto. Por isso, mais uma vez, lançou-se mão do mecanismo cambial para sua defesa. Em setembro de 1929, o café era cotado a 22,5 centavos de dólar por libra/peso, mas atingiria a cotação de 8 centavos em setembro de 1931, configurando uma queda de preço de 60%. O preço para o consumidor norte-americano, por sua vez, baixou apenas de 47,9 para 32,8 centavos por libra, favorecendo os intermediários que controlavam o comércio internacional de café. Assim, o valor da saca de café exportado caiu de 4,71 libras, em 1929, para 1,8 libra em 1932-1934. Com a desvalorização em 40%, a queda em moeda nacional foi de 192 para 145 mil-réis, ou apenas 25%. Ainda segundo Celso Furtado, no triênio seguinte, o preço em libras baixou para 1,29, enquanto, em mil-réis, subiu para 159.

Evidentemente, a preservação da renda dos cafeicultores era paga pelo conjunto da sociedade, por meio da desvalorização cambial e da alta dos preços das importações. Os cafeicultores, com a queda dos preços, aumentaram o volume físico exportado em 25%, entre 1929 e 1937, tentando preservar a sua renda, vendendo mais a um preço menor. Isso só fortaleceu ainda mais a posição dos fortes grupos importadores que controlavam a distribuição mundial do café. Essas medidas não foram suficientes para manter estáveis os preços do café diante da dimensão da crise, pois o aumento da oferta só poderia pressionar para baixo o preço pago aos produtores. Assim, o governo tomou a decisão de utilizar uma solução econômica lógica, embora aparentemente absurda: a diminuição da oferta de café pela queima dos excedentes, o equivalente a um terço da produção obtida entre 1931-1939. A compra desses excedentes foi financiada por impostos sobre a exportação de café e pela pura e simples expansão do crédito. Embora, a partir de 1934, as economias dos países industrializados já ensaiassem uma recuperação, e já se registrassem altas nos preços de alguns produtos primários, o café, por sua particular posição de mercado, com enormes excedentes estocados no país e no exterior, não viu seu preço aumentar.

Furtado estimou que, devido a esse mecanismo de defesa da renda da cafeicultura, a queda da renda nacional foi da ordem de 25% a 30%, valor razoável, considerando que algumas estimativas indicaram uma queda de 50% na renda nacional norte-americana. Para o autor, o financiamento público da compra dos excedentes de café e sua destruição anteciparam outras intervenções estatais, com o objetivo de manutenção do nível de emprego e da demanda agregada, preconizadas posteriormente por Keynes. Em função disso, já em 1933, a renda nacional recomeçou a crescer, com níveis de investimento equivalentes aos de 1929. Os investimentos, que representavam 9% do produto líquido em 1929, alcançariam 10% em 1933. Já a recuperação da economia norte-americana só começaria a ocorrer em 1934.

É claro, portanto, que a recuperação da economia brasileira a partir de 1933 não ocorreu em virtude de uma recuperação econômica dos países industrializados ou de aumento dos preços e do volume exportado de café, mas sim em razão de fatores internos. Segundo Furtado, tratava-se de uma “política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros”⁵.

5.3 O CRESCIMENTO INDUSTRIAL DURANTE A GRANDE DEPRESSÃO

Devido à Grande Depressão, houve uma queda no nível de renda de 25% a 30%, e o índice de preços dos produtos importados subiu 33%. Como consequência, a redução das importações foi da ordem de 60%, baixando de 14% para 8% do produto interno. Parte da procura, antes satisfeita com importações, passou a ser atendida pela oferta interna. Com isso, a demanda interna passaria a ter importância crescente como elemento dinâmico nessa conjuntura de recessão mundial. A intensidade da procura interna criou uma situação nova, com a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital e no conjunto de investimentos no país. Furtado observou que:

“(...) o fator dinâmico principal, nos anos que se seguem à crise, passa a ser, sem nenhuma dúvida, o mercado interno. A produção industrial, que se destinava em sua totalidade ao mercado interno, sofre durante a depressão uma queda de menos de 10%, e já em 1933 recupera o nível de 1929”⁶.

A crise do café afugentava os capitais investidos na cafeicultura. Parte desses capitais foi absorvida pela própria agricultura exportadora, particularmente do algodão, cujo preço se manteve constante durante a Depressão. Enquanto em 1929 a produção de algodão equivalia a 10% da produção cafeeira, em 1934 já correspondia a 50%.

Embora o aumento da produção requeira o aumento das importações de máquinas e equipamentos, em um primeiro momento isso não foi necessário, pois era possível usar a capacidade ociosa preexistente, como exemplifica o caso da indústria têxtil. Posteriormente, seria possível importar equipamentos usados a preços mais baixos, provenientes de fábricas fechadas no exterior em decorrência da Depressão. Ao mesmo tempo, o crescimento da procura por bens de capital e o forte aumento dos preços de importação desses bens, devido à desvalorização cambial, criaram condições propícias à instalação de uma indústria de bens de capital no país. Normalmente, essa demanda crescia no auge das exportações, mas a “euforia cambial” permitia facilidades para as importações. A crise quebrou esse círculo — a procura de bens de capital cresceu em uma etapa em que as possibilidades de importação eram as mais remotas possíveis. Mesmo assim, a produção de cimento, por exemplo, não sofreu muito com a Depressão, voltando a crescer em 1931. Em 1935, as inversões líquidas já ultrapassavam as de 1929, muito embora as importações fossem tão-somente 50% do montante desse ano.

Resumindo, os principais dados da produção agrícola e industrial do período mostram um dinamismo surpreendente no contexto da crise mundial, com o aumento da renda nacional, induzido, basicamente, a partir do próprio mercado interno. Enquanto a produção agrícola atingiu 7,5 bilhões de cruzeiros em 1929, dos quais 5,5 bilhões dirigidos a exportações, a produção de 1937 atingiu 7,8 bilhões, sendo 4,5 bilhões para exportações. A exportação diminuiu de 70% para 57% da produção agrícola total. Já o valor da produção industrial cresceu 50% no período 1929-1937, e a produção primária para o mercado interno aumentou 40%. Como resultado, a renda nacional aumentou 20% no período, enquanto a renda *per capita* subiu 7%. Na mesma época, a renda nacional dos Estados Unidos decresceu, enquanto países com níveis de desenvolvimento similares ao do Brasil e que seguiram políticas econômicas ortodoxas ainda estavam em depressão em 1937.

5.4 CELSO FURTADO E O MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O saldo desse processo para a economia brasileira foi a rápida ascensão da indústria, que passou a ser o fator dinâmico principal de criação da renda interna. Como resultado da crise e das fortes desvalorizações cambiais, além de ocorrer diminuição das importações e aumento da produção interna, estabeleceu-se um novo nível de preços relativos, com base no qual desenvolveram-se indústrias destinadas a substituir importações.

A interpretação de Maria da Conceição Tavares, no clássico *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, segue basicamente as posições de

Furtado, caracterizando a Grande Depressão como o momento de ruptura com o modelo primário-exportador da economia brasileira em favor de um modelo de desenvolvimento voltado para o mercado interno. O conceito de substituição de importações, além de significar o início da produção interna de um bem antes importado, denota também uma mudança qualitativa na pauta de importações do país. Conforme aumenta a produção interna de bens de consumo anteriormente importados, aumenta também a importação de bens de capital e de bens intermediários necessários para essa produção. Além disso, dentro do modelo de industrialização por substituição de importações, muitas vezes a produção interna de um produto novo não estava, a rigor, “substituindo importações”, na medida em que aquele produto não era importado anteriormente.

Tavares, em obras posteriores, assim como João Manuel Cardoso de Mello, em *O capitalismo tardio*, qualificaram a análise do PSI, apontando seus limites e contradições⁷. Apesar de a dinâmica da economia brasileira ter passado, a partir dos anos 1930, a ser determinada internamente, tratava-se de um processo de industrialização ainda incompleto, uma vez que os setores produtores de bens de capital e de bens intermediários, os chamados bens de produção, eram muito pouco desenvolvidos no país. Por isso, Cardoso de Mello denominou esse período, que se estende até o início da implantação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, **industrialização restrinida**, pois:

“(...) as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial”⁸.

Como lembra Francisco de Oliveira, uma economia cujo setor de bens de produção “localiza-se” no exterior transfere para os países exportadores desses bens os estímulos e interações interdepartamentais, isto é, o mútuo estímulo entre o departamento produtor de bens de consumo e o de bens de produção, que é a condição essencial para que ocorra o processo de acumulação capitalista⁹.

O modelo teórico de industrialização por substituição de importações já havia sido delineado pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), organismo da ONU criado em 1948. Segundo a Cepal, o relacionamento comercial dos países exportadores de matérias-primas com os países desenvolvidos era caracterizado pela deterioração das relações de troca, conforme constatação do economista argentino Raúl Prebisch, grande impulsionador da Cepal, que ganhou notoriedade como dirigente do Banco Central argentino na década de 1930. Em outras palavras, os preços dos produtos

primários normalmente se depreciavam com relação aos dos produtos industrializados, obrigando os países latino-americanos a exportar um volume cada vez maior de bens para fazer frente às suas importações. Assim, quando fatores externos como as duas guerras mundiais e a Grande Depressão prejudicavam esse relacionamento comercial — o que se denomina “choque adverso” — ocorria o desenvolvimento “voltado para dentro”, com o avanço da industrialização.

Na verdade, a questão do relacionamento comercial externo é muito mais complexa que essa generalização do enfoque “cepalino”, em razão da própria dependência dos países latino-americanos com relação à importação de bens de produção. A generalização do conceito de choque adverso como impulsionador dos processos de desenvolvimento latino-americano e brasileiro revela-se, portanto, simplista e equivocada. Ainda assim, as análises de Furtado e Tavares são procedentes na medida em que associam um choque adverso específico — a Grande Depressão — à consolidação do desenvolvimento urbano-industrial e fatores determinantes do processo de acumulação capitalista no país¹⁰.

5.5 O ESTADO NOVO E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Em novembro de 1937 ocorreu um golpe militar liderado pelo Presidente Vargas, eleito indiretamente, em 1934, pela Assembléia Nacional Constituinte, e cujo mandato terminaria em 1938. Foram dissolvidos o Parlamento, as Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais, e os governadores estaduais foram substituídos por interventores. Esse golpe significou a instauração do período ditatorial conhecido como Estado Novo, que se estenderia até 1945, concentrando no governo central a maior soma de poderes desde a Independência. Além de representar o fim da descentralização republicana, fruto do próprio enfraquecimento da oligarquia cafeeira, foi uma tentativa de afirmação de um projeto nacional, no qual caberia ao Estado assumir o papel de indutor do desenvolvimento industrial, quer implantando agências governamentais para a regulação das atividades econômicas, quer estabelecendo uma nova legislação trabalhista, quer ainda assumindo o papel de produtor direto, com a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda, marco do desenvolvimento industrial nacional.

Historiadores econômicos e teóricos desenvolvimentistas demonstraram que o avanço da indústria nos países de industrialização tardia, como Alemanha, Japão e Itália, só fora possível em razão da ação estatal, contrariamente às experiências de industrialização capitalista clássicas de Inglaterra e França. Já nos processos de industrialização do século XX, período do capitalismo monopolista, com predomínio das grandes corporações, as escalas técnicas e

financeiras requeridas para o avanço da industrialização estavam muito acima das forças dos capitalistas locais. Por outro lado, somente após a Segunda Guerra o movimento de expansão mundial das multinacionais se intensificaria. Assim, na década de 1930, os capitais privados nacionais eram ainda frágeis, e não fazia parte da estratégia das grandes empresas capitalistas produzir em outros países, especialmente nos chamados países subdesenvolvidos. Portanto, a única possibilidade de implantar grandes projetos de indústrias de bens de produção concentrava-se na ação estatal, o que era exatamente a proposta de Vargas.

Logo após o golpe de novembro de 1937, o forte aumento das importações — da ordem de 40% entre 1936 e 1937 — provocou escassez de divisas e forçou o governo a adotar o monopólio cambial, com uma taxa única desvalorizada e com um sistema de controle cambial similar ao vigente entre 1931 e 1934. O objetivo imediato era reduzir o nível agregado das importações¹¹. Era, na verdade, a repetição de uma situação comum na economia brasileira: a convivência quase permanente com crises cambiais, permeadas por alguns momentos particulares de tranquilidade relativamente às divisas externas e à capacidade de cumprimento dos compromissos assumidos pelo país. Somente após o início da Segunda Guerra, em 1941, o país passou a apresentar uma balança comercial superavitária, com o aumento das exportações para os países aliados e a recuperação dos preços do café, em um momento de forte redução das importações.

Apesar da diminuição das importações, a produção industrial, após sofrer uma forte queda no crescimento, voltou a crescer mesmo com séria escassez de insumos e de bens de capital importados:

“(...) A taxa de crescimento do produto industrial, que havia caído em 1937-39 para 6,5% ao ano, caiu em 1939-42 para 1,6%. Entre 1942 e 1945, quando a escassez de insumos e de bens de capital tornou-se séria, a taxa média de crescimento foi de 9,9%, comparável à que se verificou entre 1933 e 1939.

(...) O produto agrícola médio 1940-42 praticamente estagnou em relação ao de 1936-39; a recuperação pós-1942 foi modesta, pois o produto agrícola médio 1943-45 foi apenas 8% superior ao de 1936-39. Assim, a taxa de crescimento do PIB, que já havia caído a 3,5% ao ano em 1937-39, atingiu 0,4% ao ano em 1939-42, antes de recuperar-se para 6,4% ao ano em 1942-45”¹².

5.6 O PÓS-GUERRA E O CRESCIMENTO INDUSTRIAL

Logo após o fim da Segunda Guerra, o país redemocratizou-se e Dutra foi

eleito, iniciando seu governo dentro dos princípios liberais de Bretton Woods e da política seguida pelo governo Truman. Os Estados Unidos eram, incontestavelmente, a potência capitalista dominante. A posição liberal inicial do governo Dutra, bem como sua contraposição ao intervencionismo de Vargas,

apoiaava-se no que Sergio Besserman Vianna chama de **ilusão de divisas**¹³, pois o volume de reservas internacionais do país parecia bastante confortável. Julgava-se ainda que o Brasil fosse credor político dos Estados Unidos em função da sua colaboração com os aliados na Segunda Guerra. Por fim, acreditava-se que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair investimentos diretos estrangeiros, equilibrando estruturalmente o balanço de pagamentos brasileiro. Em função disso, o câmbio foi mantido praticamente à paridade de 1939 (Cr\$ 18,5/US\$) e o mercado livre foi instituído, com a abolição das restrições e do controle dos fluxos de divisas por parte do governo central, existentes desde os anos 1930. O resultado dessa política foi o que se previa: uma literal queima das divisas, só em parte gastas com importações de máquinas e matérias-primas essenciais. Além disso, a política econômica de Dutra seria, até 1949, marcadamente ortodoxa, preocupada com a ascensão inflacionária, que já atingira 20% em 1944 e 15% em 1945.

Em julho de 1947, diante da impossibilidade de sustentar a política anterior, voltam os controles cambiais, enquanto o país enfrenta uma escassez de moedas fortes, sobretudo de dólares. O sistema de licenciamento de importações reduziu o déficit comercial de US\$ 313 milhões, em 1947, para US\$ 108 milhões, em 1948, resultando em um superávit de US\$ 18 milhões, em 1949. Com a recuperação dos preços do café, a partir de 1949, a balança comercial passou a apresentar superávits expressivos.

A conjugação de uma taxa de câmbio sobrevalorizada com controle cambial, a partir de 1947, produziu um triplo efeito em benefício da industrialização substitutiva de importações: subsídio às importações de bens de capital e bens intermediários, protecionismo contra a importação de bens competitivos e aumento da rentabilidade da produção para o mercado interno¹⁴. Apesar da pouca preocupação do governo Dutra com o crescimento industrial, a política do Banco do Brasil de crédito à indústria foi bastante importante. “O crédito real à indústria cresceu 38%, 19%, 28% e 5% nos anos de 1947, 1948, 1949 e 1950, respectivamente.”¹⁵

Enquanto no mundo capitalista desenvolvido, especialmente nos países europeus envolvidos na reconstrução do pós-guerra, o planejamento estatal estava sendo intensamente utilizado, a única tentativa de intervenção planejada do Estado no governo Dutra foi o Plano Salte, que procurava coordenar os gastos públicos nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, estabelecendo

investimentos para o período 1949-1953. Como não foram asseguradas as fontes de financiamento para esses investimentos, na prática o Plano Salte mal saiu do papel. Não obstante, levaram-se adiante os trabalhos de organização da Companhia Hidrelétrica do São Francisco e criaram-se a Comissão do Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, só constituída efetivamente em 1953.

**Questões
DE REVISÃO**

1.

Quais foram os efeitos da Grande Depressão sobre a política econômica brasileira?

2.

Que mecanismos de defesa do café foram utilizados durante a Grande Depressão? De que forma a desvalorização cambial atendia ao objetivo de defesa do café?

3. Quais foram as consequências da deflação do café durante a Depressão dos anos 30 com relação à renda nacional?

4. Que papel assumiu o mercado interno após a Grande Depressão?

5. O que caracteriza o modelo de industrialização por substituição de importações?

6. Explique o conceito de industrialização

restringida.

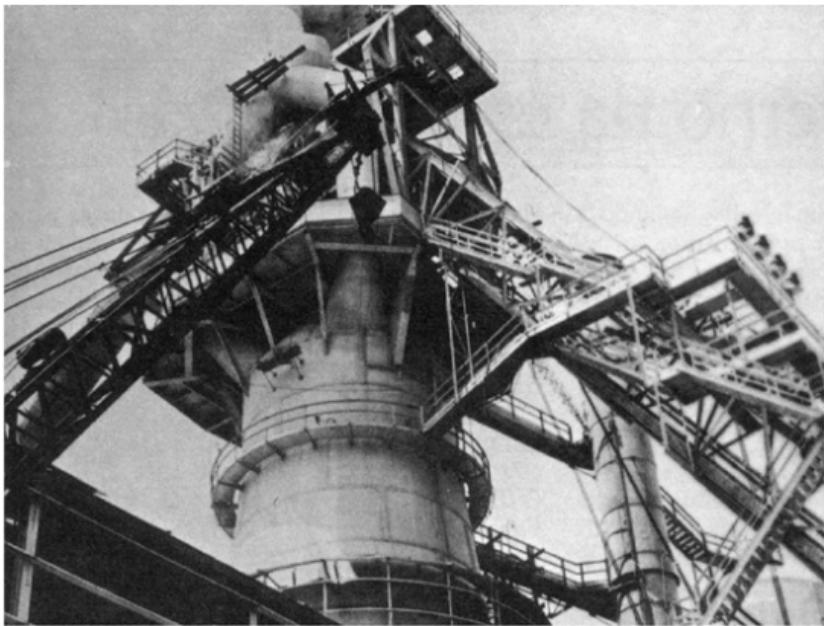
Qual foi o projeto nacional que se tentou implantar durante o Estado Novo?

Como evoluiu o crescimento industrial no país no pós-guerra, durante o governo Dutra?

CAPÍTULO

6

Anos 1950: Getúlio Vargas e o desafio da indústria pesada



Companhia Siderúrgica Nacional — Arquivo Nosso Século

Foi na economia brasileira que o PSI proporcionou maior desenvolvimento industrial. No entanto, o avanço da industrialização substitutiva de bens de consumo duráveis seria constantemente bloqueado pelos estrangulamentos cambiais, que dificultavam ou impediam a importação dos bens de produção necessários ao desenvolvimento. Assim, a consequência lógica do PSI foi a necessidade de avanço e aprofundamento do próprio processo, para que o país passasse a produzir internamente também os bens de produção.

PADRÕES DE ACUMULAÇÃO NA ECONOMIA — UMA ANÁLISE DEPARTAMENTAL

Encontramos em Marx as primeiras tentativas de análise econômica com base na interação entre os vários setores produtivos ou entre os vários departamentos da economia¹. Esse instrumental analítico foi utilizado nos famosos esquemas de reprodução,

em que o autor buscou comprovar as possibilidades de reprodução ampliada no capitalismo. Os setores ou departamentos da economia seriam dois: o departamento I, produtor de bens de capital e de bens intermediários, isto é, os bens de produção; e o departamento II, produtor de bens de consumo. O departamento II pode ser ainda subdividido em um departamento produtor de bens de consumo dos

capitalistas (bens de consumo de luxo ou bens duráveis) e um departamento produtor de bens de consumo dos trabalhadores (bens simples ou não duráveis).

Historicamente, o crescimento das economias capitalistas industrializadas foi impulsionado pelo maior crescimento do departamento I. O departamento I, produtor de bens de capital e dos bens intermediários, é

também aquele em que se encontra a indústria pesada ou de base, incluindo a indústria química, de aço, de cimento etc. É responsável pela produção dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do setor produtor de bens de consumo. Assim, uma economia cujo departamento I é insuficientemente desenvolvido encontra dificuldades estruturais para o prosseguimento de

uma acumulação capitalista equilibrada.

A identificação dos departamentos de maior crescimento e a articulação desse crescimento com as formas de seu financiamento possibilita a determinação do padrão de acumulação dessa economia. Essa forma de análise revela-se muito rica, pois permite que se constate quais são os setores determinantes da dinâmica capitalista em

cada momento histórico, bem como que se identifiquem com clareza os limites e as contradições dessa acumulação.

A análise departamental está presente nas mais interessantes tentativas de interpretação dos rumos da economia brasileira. Paul Singer, por exemplo, especialmente em *Desenvolvimento e crise no Brasil* e em *A crise do milagre*, procura

articular essa análise departamental no entendimento do crescimento da economia brasileira². O desequilíbrio departamental, com um desenvolvimento insuficiente do departamento I, resultaria em pontos de estrangulamento que limitariam e diminuiriam o ritmo de crescimento, conduzindo a economia à crise. De modo semelhante, Francisco de

Oliveira, em *Crítica à razão dualista*, também elabora a sua clássica análise sobre o desenvolvimento industrial brasileiro com base nos esquemas departamentais³.

Já a rica análise desenvolvida pela chamada Escola da Unicamp, liderada por Maria da Conceição Tavares, João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, construiria sua

interpretação da economia brasileira com base na visão de Kalecki relativamente à articulação dinâmica entre os departamentos da economia produtores de bens de produção e de bens de consumo. Por articulação dinâmica, os autores entendem a forma de integração e interação recíproca entre esses departamentos.

Nos anos 1950, a conjuntura política internacional era marcada pela Guerra Fria, confrontando Estados Unidos e União Soviética. Os interesses estratégicos americanos estavam voltados para a reconstrução européia e japonesa. Aliados latino-americanos, como o Brasil, foram deixados praticamente à própria sorte, ou seja, dependiam estritamente do mercado e dos movimentos privados de

capitais internacionais para o financiamento de seus déficits em transações correntes e de seus projetos desenvolvimentistas. Nesse momento, houve um fortalecimento dos movimentos anticolonialistas e de afirmação nacional em um grande número de países, nos quais, além da independência política, focava-se sobretudo a questão do desenvolvimento econômico. A volta de Getúlio Vargas ao governo, agora por eleições diretas, significou uma nova tentativa de superação nacionalista dos estrangulamentos do PSI e dos entraves à afirmação de um projeto nacional, apesar das contradições e limitações da proposta política getulista.

6.1 O PROJETO NACIONALISTA DE VARGAS

A interpretação da economia brasileira a partir dos departamentos permite que se observem resultados bastante interessantes, especialmente quando o departamento I, produtor de bens de produção, e a parcela do departamento II, produtor de bens de luxo (ou duráveis) começam a assumir relevância no conjunto da produção industrial do país. Isso é exatamente o que começou a acontecer na economia brasileira no início da década de 1950, com a tentativa de Getúlio Vargas de implantar as bases de uma indústria pesada no país.

“É desse ponto de vista que se entende o bloco de atividades produtivas, que se materializaram sob a forma de empreendimentos estatais, consubstanciados na criação da Petrobras, na entrada em operação da Companhia Siderúrgica Nacional, na tentativa de pôr em funcionamento a Companhia Nacional de Álcalis, na já modesta *performance* da Companhia Vale do Rio Doce e no projeto da Eletrobrás, enviado ao Congresso Nacional e apenas aprovado dez anos após. Este conjunto de atividades produtivas, com exceção da Eletrobrás, na verdade foi formulado como o projeto ainda nos anos da ditadura Vargas, com a ressalva de que o projeto da Petrobras finalmente aprovado pelo Congresso Nacional em 1953 diferia, em muitos aspectos, de suas anteriores formulações.”⁴

A proposta nacionalista de Vargas restringiu as possibilidades de financiamento externo desses projetos ou a participação de capitais estrangeiros na forma de investimentos diretos. Era uma acumulação financiada internamente pelas altas taxas de lucro das atividades industriais impulsionadas pela política de valorização cambial e pela transferência dos excedentes do setor agroexportador para a indústria.

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, financiado por intermédio de um adicional sobre o Imposto de Renda, foi fundamental para o financiamento de projetos de infra-estrutura de transporte e

energia e, posteriormente, de projetos de implantação industrial. Em 1953, foi tomada uma iniciativa também bastante importante para a continuidade do desenvolvimento industrial posterior: a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), que condicionava as importações aos interesses industriais, mediante o leilão de divisas com câmbio diferenciado conforme a essencialidade da importação. Os leilões passaram a representar uma importante fonte de arrecadação para o Estado, além de manter a política cambial de favorecimento às indústrias substitutivas de importações⁵.

A tentativa de Vargas de implantar o departamento I em nossa economia, especialmente a produção de bens intermediários, enfrentou as dificuldades políticas típicas de um projeto nacionalista. Conforme transcorria o mandato presidencial, aumentavam as divergências políticas entre as classes que, em tese, sustentariam seu governo, isto é, os trabalhadores industriais e a burguesia nacional. Os trabalhadores, sua mais firme base de sustentação, aumentaram suas reivindicações, buscando participar dos ganhos de produtividade decorrentes do avanço da industrialização. Os empresários, mesmo os beneficiados direta e indiretamente por Vargas, mostrariam seu descontentamento com a Instrução 70, em função do aumento dos custos das importações que a desvalorização cambial provocava. A nova crise que enfrentaria a agricultura cafeeira também seria creditada ao governo, e seria capitalizada politicamente pela oposição.

O desfecho da crise política foi o suicídio de Vargas e a morte de um projeto nacional que não chegou a ser implementado. Nas palavras de José Luís Fiori, houve com Vargas um **prussianismo desfigurado**, em que o Estado nacional não conseguia se articular com a burguesia industrial em prol da construção de uma sociedade industrial avançada⁶. Esse tipo de articulação permitira que um Estado nacional tardivamente unificado, como o alemão, queimasse etapas rapidamente na construção de um capitalismo industrial avançado⁷.

O projeto de Vargas tinha como única semelhança com a experiência alemã a tentativa de alavancar o processo de industrialização com o desenvolvimento da indústria pesada ou a produção de bens intermediários. A falta de sustentação política da burguesia industrial a Vargas e as limitações da acumulação financeira nacional, em uma economia que dependia em muito de financiamentos e de aportes de tecnologia externos, resultaram em transformações limitadas na estrutura produtiva, impedindo a abertura de caminhos autônomos para o desenvolvimento nacional. Essas transformações, entretanto, seriam fundamentais para o aprofundamento posterior do processo de industrialização, ainda que em condições bem diferentes daquelas da proposta nacionalista: o capital privado estrangeiro seria o carro chefe dessa industrialização.

TABELA 6.1 BRASIL — TAXAS MÉDIAS DE CÂMBIO SOB O REGIME DA INSTRUÇÃO 70 (CR\$/US\$)

	1953*	1954
Taxa oficial	18,82	18,82
Taxa de mercado livre	43,32	62,18
Leilões de importação		
Categoria I	32,77	39,55
Categoria II	38,18	44,63
Categoria III	44,21	57,72

Categoria IV	52,13	56,70
Categoria V	78,90	108,74
Taxas de exportação**		
Café	—	23,36
Demais produtos	—	28,36

* Outubro-dezembro (exceto mercado oficial e livre).

** De 9.10.1953 a 15.8.1954.

Fonte: SIMONSEN, Roberto Cochrane. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.

6.2 O SUICÍDIO DE VARGAS — CAFÉ FILHO E EUGÊNIO GUDIN

Com o suicídio de Vargas, assumiu o governo o vice-presidente Café Filho, que governou no período de 1954-1955. Nesse curto espaço de tempo, Café Filho executou duas políticas econômicas claramente distintas, consubstanciadas em

dois ministros da Fazenda: Eugênio Gudin, economista ultraliberal, considerado o criador dos cursos de Ciências Econômicas no Brasil, e o banqueiro José Maria Whitaker, representante da cafeicultura paulista.

Eugênio Gudin podia ser considerado a antítese do governo Vargas: era inimigo das propostas desenvolvimentistas e defensor de uma política econômica ortodoxa, que tinha como prioridade políticas anti-inflacionárias baseadas no controle da emissão monetária e do crédito. Gudin, grande polemista, com presença constante na imprensa e nas primeiras publicações econômicas do país, participou de uma clássica polêmica com Roberto Simonsen, industrial paulista e presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), defensor da industrialização brasileira e das ações estatais desenvolvimentistas⁸. Sua indicação para o ministério deveu-se a seu prestígio na comunidade financeira internacional, pois acreditava-se que isso facilitaria as negociações para desafogo da grave crise cambial que o país atravessava, em função de vultosos compromissos externos assumidos anteriormente⁹.

Concretamente, a principal ação de Gudin foi a Instrução 113 da Sumoc, de 27 de janeiro de 1955, que permitia às empresas estrangeiras instaladas no país importar máquinas e equipamentos sem cobertura cambial — para a complementação dos conjuntos industriais já existentes no país — e classificados nas três primeiras categorias de importação, conforme a essencialidade dos produtos. Essa foi a forma encontrada por Gudin para a extinção dos obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro. A existência de taxas cambiais múltiplas beneficiava duplamente os capitais externos. Ao importar bens de capital sem a necessidade de primeiro internalizar as divisas à taxa de mercado livre, para depois recomprar as licenças de importações por um valor mais alto nos leilões de câmbio, o capital estrangeiro estaria recebendo um subsídio equivalente ao diferencial entre o custo das divisas na categoria relevante e a taxa do mercado livre¹⁰. Esse subsídio não era concedido às empresas nacionais, que já enfrentavam normalmente em condições de inferioridade a concorrência com as empresas estrangeiras e quase sempre importavam máquinas e equipamentos de segunda mão, resultantes de linhas de produção obsoletas e já desativadas em seu país de origem¹¹. A Instrução 113 seria, posteriormente, no governo Kubitschek, um dos principais instrumentos para a entrada de capital externo no país.

A política de estabilização implementada por Gudin foi extremamente ortodoxa, baseada no diagnóstico de que a inflação seria resultante da monetização dos déficits públicos e do excesso de crédito, que resultaria na exacerbação da demanda. A partir desse diagnóstico ortodoxo, Gudin buscou

cortar os gastos públicos, especialmente investimentos, e executou uma forte política de contração monetária e creditícia. O resultado foi uma falta de liquidez que provocou uma crise bancária, com a liquidação de dois bancos paulistas, uma corrida aos pequenos e médios bancos, bem como o aumento de falências e concordatas no Rio de Janeiro e em São Paulo. Além disso, a política do ministro com relação ao café não atendia às expectativas otimistas da cafeicultura, exacerbadas devido à posição histórica de Gudin de defensor da vocação agrária do país. Como não houve a extinção do confisco cambial, que prejudicava a cafeicultura com uma taxa de câmbio bastante desfavorável, a oposição dos cafeicultores deixou Gudin sem nenhuma sustentação política. As concessões presidenciais em troca do apoio de Jânio Quadros, governador de São Paulo, à candidatura udenista para a sucessão de Café Filho resultaram na queda de Gudin, em 4 de abril de 1955, e na indicação do banqueiro paulista José Maria Whitaker para a pasta da Fazenda¹².

Assim que assumiu, Whitaker defrontou-se com uma nova e mais séria crise bancária, ainda decorrente da política contracionista de Gudin. Imediatamente, a liquidez da economia foi restabelecida, por intermédio da ação do Banco do Brasil. Os objetivos de Whitaker iam além da administração da crise. Ele sugeriu uma profunda reforma cambial, buscando unificar as dez taxas distintas: cinco de importação, quatro de exportação e a do mercado livre, por onde se efetuavam as transações financeiras¹³. Se essa reforma liberalizante, elaborada sob os auspícios do FMI, fosse efetivamente implementada, significaria a derrota de uma política desenvolvimentista impulsionadora do PSI. Contudo, tal proposta não contou com o apoio político dos principais candidatos à sucessão de Café Filho. Particularmente, chocava-se com as propostas de Juscelino Kubitschek, cuja plataforma política propunha intensificar o PSI. Com a falta de sustentação política para suas propostas, Whitaker foi exonerado, sem conseguir implementar sua reforma cambial nem defender os interesses da cafeicultura.

FMI — FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

Organização
financeira internacional,
criada em 1944, na

Conferência Internacional de Bretton Woods (Estados Unidos), com o objetivo de construir uma estrutura de cooperação econômica que evitasse a repetição de políticas econômicas desastrosas, as quais contribuíram para a Grande Depressão dos anos 1930 (www.imf.org).

Rapidamente, este objetivo que exigia políticas de apoio à demanda efetiva foi substituído pela preocupação com as

pressões inflacionárias. É uma agência especializada da ONU, com sede em Washington, e faz parte do sistema financeiro internacional, ao lado do Bird (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), Banco Mundial e do BIS (Banco de Compensações Internacionais).

O FMI foi criado com a finalidade de promover a cooperação monetária dos países capitalistas,

coordenar as paridades cambiais e levantar fundos entre os diversos países-membros para auxiliar os que encontram dificuldades nos pagamentos internacionais. Embora a associação a esse organismo seja voluntária, ela acaba se impondo à maioria dos países, pois o sistema financeiro internacional, incluindo os bancos privados, utiliza as avaliações e as recomendações do FMI

para a concessão de créditos.

Desde o seu início, o FMI esteve voltado ao socorro e à assistência aos países com desequilíbrios em suas balanças comerciais. Com o passar dos anos, os desequilíbrios passaram a ter um forte peso financeiro, pressionando a conta de serviços. Nessa nova situação, as orientações técnicas desse organismo têm sido cada vez mais

questionadas, na medida em que suas propostas de políticas econômicas, basicamente apoiadas na visão monetarista, provocam recessões e conflitos sociais nos países sob sua assistência.

Os questionamentos sobre o papel e os limites da atuação do FMI também aumentaram muito nos últimos anos devido à instabilidade financeira mundial provocada pela

desregulamentação bancária e o intenso incremento dos fluxos financeiros internacionais. Nos anos 1990, foi bastante questionado o papel desempenhado pelo FMI durante as crises asiáticas e argentina. Neste último caso, a instituição manteve o apoio à paridade cambial e à Lei de Conversibilidade, mesmo quando já estava evidente a impossibilidade de sustentar tal situação. O

caso brasileiro, com vários acordos a partir da crise cambial 1998/9, é apontado como um dos poucos exemplos de sucesso das políticas econômicas recomendadas pelo FMI. Evidentemente, a qualificação de sucesso neste caso também é bastante questionável considerando-se que as taxas de crescimento do país se mantiveram em patamares muito distantes das suas taxas históricas e mais distantes, ainda,

das taxas de crescimento alcançadas pelos países não – desenvolvidos mais dinâmicos como China e Índia.

Atualmente, 184 países são associados ao Fundo, que é controlado efetivamente pelos países mais ricos — eles detêm maior número de cotas, ou seja, a maior parte do capital da instituição. Tradicionalmente, o diretor-gerente e principal executivo da instituição é um europeu,

que deve receber o aval dos EUA, enquanto o vice-diretor gerente é um norteamericano. O atual diretor gerente é o espanhol Rodrigo de Rato y Figaredo e o vicediretor gerente é Anne O. Krueger, indicada pelo presidente George W. Bush.

Anne Krueger nos últimos anos passou a defender a proposta de um mecanismo semelhante à concordata ou falência de países.

Este mecanismo aumentaria os riscos dos bancos privados fornecedores de créditos a países emergentes, tornando-os mais seletivos na concessão de créditos e diminuindo a necessidade de intervenções, quer do Federal Reserve (Banco Central norte-americano), quer do próprio FMI. Isto introduziria um risco efetivo nestas operações bancárias, diminuindo ou acabando com o chamado ‘risco moral’, o que

tornaria estes créditos mais escassos e mais caros. Esta proposta está em linha com a afirmação feita em 2002 pelo Secretário do Tesouro Paul O'Neill para quem “os encanadores e carpinteiros norteamericanos não têm porque ajudar os países e bancos que fazem loucuras”. Ainda segundo O'Neill o dinheiro do FMI termina muitas vezes indo parar na Suíça. Estes posicionamentos refletem as posições

políticas mais conservadoras dentro dos Estados Unidos. Preconceitos à parte, o Secretário tem razão: São os empréstimos do FMI que viabilizam ataques especulativos como ocorridos na Argentina ou no Brasil em 1998/9 (NIEMEYER NETO, 2003).

***Questões
DE REVISÃO***

1.

Explique quais são os setores ou departame

	<p>da economia.</p>
2.	<p>Quais foram as bases econômicas da nova tentativa de Vargas de implementar um projeto nacional no início dos anos 1950?</p>
3.	<p>Descreva a atuação do governo Café Filho e gestão Eugênio Gudir no Ministério da Fazenda.</p>
4.	<p>Qual foi a importância da Instrução 113 da Sumaré? Quais eram suas principais características?</p>

5.

Explique o que foi a tentativa de unificação cambio, proposta por José Maria Whitaker.

CAPÍTULO

7

Plano de Metas de Juscelino Kubitschek — planejamento estatal e consolidação do processo de substituição de importações



Congresso Nacional — Nélio Rodrigues/Abril Imagens

A experiência brasileira de planejamento estatal, consubstanciada no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, é considerada um caso bem-sucedido de formulação e implementação de planejamento. Além dos amplos projetos estatais de infra-estrutura, o Estado conseguiu articular grandes somas de investimentos privados de origem externa e interna, destinadas a áreas como indústria automobilística, construção naval e construção aeronáutica, tomando como exemplo apenas os setores em que o transbordamento dos efeitos interindustriais das cadeias produtivas, a montante e a jusante, são extremamente importantes.

O governo de JK utilizou o instrumental do planejamento, técnica então recém-introduzida no país, para sintetizar sua proposta política de desenvolvimento industrial acelerado. No contexto mundial de então, a ideologia desenvolvimentista, verdadeiro sinônimo de industrialização, havia se tornado a chave e a palavra de ordem para escapar do chamado subdesenvolvimento. Naquele momento da corrida para o desenvolvimento industrial, caberia avançar na construção do departamento I, propiciando, consequentemente, a implantação das indústrias produtoras de bens duráveis, como a emblemática indústria automobilística.

Contrariamente ao projeto nacionalista de Vargas, havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor desse processo. Os grandes investimentos estatais em infra-estrutura, bem como as empresas estatais do setor produtivo, estariam a serviço da acumulação privada.

7.1 PLANEJAMENTO ESTATAL — 50 ANOS EM 5

O planejamento estatal começou a ser utilizado amplamente na União Soviética, com o primeiro plano quinquenal de 1929, no momento em que praticamente toda a economia mundial começava a enfrentar os duros anos da Grande Depressão. De 1929 a 1940, enquanto as economias capitalistas sofriam os traumas da Depressão, a participação da produção industrial soviética

aumentou de 5%, no total mundial em 1929, para 18%, em 1938¹. Esses resultados impressionaram políticos e técnicos de vários países e, rapidamente, os termos “plano” e “planejamento” passaram a frequentar os debates mesmo nas economias capitalistas, que não eram centralmente planejadas. Posteriormente, com a divulgação da macroeconomia keynesiana e com a evolução dos modelos de crescimento, típicos da ideologia desenvolvimentista, o planejamento estatal passou a ser uma técnica utilizada intensamente em todo o mundo. Alguns autores, como Galbraith, apontaram, ainda, a crescente importância do planejamento empresarial nas grandes corporações privadas, confirmando a

utilidade dessa ferramenta².

As técnicas de planejamento foram aperfeiçoadas rapidamente, com a utilização de modelos de política econômica e de novos instrumentos, como a programação linear, os modelos econométricos e as matrizes insumo-produto. Além disso, desenvolveu-se não só o planejamento global, mas também o regional — inclusive de microrregiões — e, especialmente, o setorial, que poderia chegar à elaboração de projetos bem específicos³.

Nesse contexto, iniciou-se a atividade de planejamento no país. Entre 1951 e 1953, ainda no governo Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil—Estados Unidos (CMBEU), com o objetivo de elaborar projetos que seriam financiados pelo Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (Eximbank) e pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Posteriormente, em 1953, foi constituído o Grupo Misto BNDE-Cepal que, sem sombra de

dúvidas, constituiu a base do Plano de Metas⁴. O trabalho do Grupo Misto seria o de fazer um levantamento exaustivo dos principais **pontos de estrangulamento** da economia brasileira — sobretudo os setores de transporte, energia e alimentação —, além de identificar áreas industriais com demanda reprimida, que não poderia ser satisfeita com importações dada a escassez estrutural de divisas na economia brasileira. Com base nesse diagnóstico, caberia às comissões propor projetos e planos específicos para a superação dos pontos de estrangulamento, considerando as repercussões e as necessidades criadas pela introdução de novos ramos industriais, como a indústria automobilística.

CEPAL — COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA

Órgão regional da Organização das Nações Unidas (ONU), criado em 1948 com o objetivo de estudar e propor políticas

de desenvolvimento aos países latino-americanos. Está sediada em Santiago do Chile e, desde sua fundação, tem sido um dos principais centros de reflexão sobre a economia da região. Seu grande impulsionador foi o argentino Raúl Prebisch, que, juntamente com Celso Furtado, Aníbal Pinto, Aldo Ferrer, Maria da Conceição Tavares, Osvaldo Sunkel e outros, produziu obras que marcaram profundamente

o pensamento crítico sobre a industrialização na América Latina. Prebisch, em artigos considerados clássicos, analisou o relacionamento econômico perverso entre os países exportadores de produtos primários e os países desenvolvidos. Esse relacionamento era caracterizado historicamente pela deterioração das relações de troca: os preços dos produtos primários exportados normalmente

desvalorizavam-se com relação aos preços dos bens industriais importados.

A Cepal produziu, assim, uma crítica à teoria das vantagens comparativas do comércio internacional, desenvolvendo uma abordagem histórico-estruturalista, baseada no entendimento da evolução econômica e social dos países latinoamericanos, no contexto de relações econômicas externas

adversas e de dependência. Entre os mais representativos trabalhos desta posição destacam-se *El desarollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, de Raúl Prebisch, e *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, de Celso Furtado. Esses trabalhos, junto com outros importantes momentos da produção cepalina, foram republicados em 1998 na edição comemorativa

Cincuenta años de pensamiento en la Cepal, belíssima coletânea organizada por Ricardo Bielschowsky.

Entre os brasileiros ligados à Cepal, destacam-se Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Fernando Henrique Cardoso, Antônio Barros de Castro, Carlos Lessa, José Serra e, mais recentemente, Renato Baumann e Ricardo Bielschowsky.

O Plano de Metas proposto por JK para o período 1956-1960 continha um conjunto de 31 metas, incluída a meta-síntese: a construção de Brasília. Tratava-se de um ambicioso conjunto de objetivos setoriais que, segundo Lessa,

“(...) constituiu a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país (...) e conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores”⁵.

Os setores de energia, transporte, siderurgia e refino de petróleo receberiam a maior parte dos investimentos do governo. Subsídios e estímulos seriam concedidos para expansão e diversificação do setor secundário, produtor de equipamentos e insumos com alta intensidade de capital. Para a implementação efetiva do Plano, especialmente nos aspectos de responsabilidade do setor privado, foram criados grupos executivos, colegiados que congregavam representantes públicos e privados para a formulação conjunta de políticas aplicáveis às atividades industriais. Os grupos mais conhecidos e atuantes foram o grupo executivo da indústria automobilística (Geia), da construção naval (Geicon), de máquinas agrícolas e rodoviárias (Geimar), de indústria mecânica pesada (Geimap), de exportação de minério de ferro (Gemf), de armazenagem (Comissão Consultiva de Armazéns e Silos) e de material ferroviário (Geimf).

Segundo Lessa, a política econômica do Plano dava tratamento preferencial ao capital estrangeiro. Financiava os gastos públicos e privados com expansão dos meios de pagamento e do crédito, via empréstimos do BNDE, bem como por meio de avais para a tomada de empréstimos no exterior. Aumentava a participação do Estado na formação de capital, estimulando a acumulação privada. Mais uma vez, o crédito privado, constituído por empréstimos de curto prazo, voltados para o capital de giro das empresas, foi estimulado por meio de repasses do Banco do Brasil, o que causou uma pressão adicional sobre o déficit público. Há um notável aumento da participação direta do setor público nos investimentos: a participação do setor público na formação bruta de capital fixo, excluindo-se as empresas estatais, aumenta de 25,6% no período 1953/6 para 37,1% durante o Plano de Metas. No período 1956/61 a formação de capital do governo central cresceu à uma taxa real anual de mais de 15% (ABREU, 1990). Incluídas as empresas estatais federais esta participação chega a 47,8% dos investimentos totais no período 1967/60. Segundo dados do Plano Trienal a participação governamental nos dispêndios de consumo aumenta de 14,3% em 1947 para 20,3% em 1960, crescendo à taxa anual de 8,3%, contra um crescimento de 5,3% do consumo privado (LESSA, 1981).

Além disso, devido ao tipo de financiamento utilizado para a consecução do Plano de Metas, a inflação doméstica manteve-se em taxas elevadas durante o governo JK. Autores como Paul Singer e Ignácio Rangel chamam a atenção para o mecanismo inflacionário como forma de financiamento das empresas, na medida em que em uma estrutura econômica oligopolizada as empresas têm poder de fixar preços, não apenas defendendo-se da inflação como também aumentado a participação na renda nacional. Dessa forma, houve certo impacto redistributivo na economia, pois os salários aumentavam a um ritmo menor do que os índices de preços (ver Abreu, 1990, p. 181).

No período 1957-1961, o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, o que resultou em um aumento de 5,1% ao ano na renda *per capita*, superando o próprio objetivo do Plano de Metas. Esses resultados devem ser atribuídos ao impacto da implantação do Plano, na medida em que as projeções do Grupo Misto, publicadas em 1956, eram pessimistas com relação ao quinquênio que se iniciava. A avaliação da implementação do Plano é também positiva quando se examinam as metas setoriais, que, em sua maioria, alcançaram boas taxas de realização em relação às previsões⁶.

TABELA 7.1 PLANO DE METAS — PREVISÃO E RESULTADOS (1957-1961)

Meta	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1.000 kW)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23
Petróleo - Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo - Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 km)	3	1	32
Rodovias - Construção (1.000 km)	13	17	138
Rodovias - Pavimentação (1.000 km)	5	—	—
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1.000 un.)	170	133	78
Nacionalização (carros — %)	90	75	—
Nacionalização (caminhões — %)	95	74	—

Fonte: Banco do Brasil, *Relatório e anuário estatístico*, vários anos. Apud ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

7.2 CAPITAL ESTRANGEIRO E OLIGOPÓLIOS

O desenvolvimento industrial durante o Plano de Metas foi liderado pelo crescimento do departamento produtor de bens de capital e do departamento produtor de bens de consumo duráveis; suas taxas anuais de crescimento médio no período 1955-1962 atingiram 26,4% e 23,9%, respectivamente. Já a participação desses setores nos investimentos industriais apresentaria um desempenho ainda mais notável. O investimento na indústria de transformação cresceu a uma taxa média anual de 22% no período 1955-1959, enquanto, segundo Serra,

“(...) os investimentos nos subsetores de material elétrico, mecânico e de material de transporte (representativos das atividades produtoras de bens finais duráveis) cresceram, respectivamente, a 38, 43 e 80% ao ano, mais que triplicando a sua participação conjunta no investimento total da indústria (12 para 38%)”⁷.

O crescimento industrial que ocorreu a partir do inicio do governo JK estava estruturado em um tripé formado pelas empresas estatais, pelo capital privado estrangeiro e, como sócio menor, pelo capital privado nacional. Autores com Peter Evans (1982) analisam a existência desse tripé especialmente no periodo do milagre econômico (1968/73), mas não há dúvidas quanto à sua consolidação durante o Plano de Metas, conforme apontam Lessa(1981) e Serra (1982). O objetivo de implantar de chofre o departamento II na economia brasileira, sintetizado no *slogan* “50 anos em 5”, bem como o obrigatório desenvolvimento complementar do departamento I, só seria atingido em um curto espaço de tempo com a participação dominante do capital externo. Claro que este foi um dos dilemas históricos mais complexos enfrentados pela sociedade brasileira. A coligação desenvolvimentista, que abrangia os diversos grupos e setores empresariais defensores da industrialização do país, abdicou nesse momento de um projeto nacional, que certamente seria mais difícil e mais demorado de ser implantado (SINGER, 1982). Mas a entrada de capitais externos no período 1955/62 não ocorreu na forma de investimentos diretos: 81,7% destes investimentos foram financiamentos externos para projetos específicos (LESSA, 1981).

As transformações estruturais que ocorreram na segunda metade dos anos 1950 resultaram na consolidação da oligopolização da economia brasileira, quando os principais ramos industriais passaram a ser constituídos por um reduzido número de grandes empresas, reproduzindo o processo que se iniciara ainda no final do século XIX com as economias capitalistas desenvolvidas. A participação hegemônica do capital internacional na produção manufatureira

também foi possível devido à própria mudança da estratégia de investimentos das grandes corporações estrangeiras, que em meados da década de 1950 estavam começando seus movimentos de transnacionalização. O acirramento da concorrência entre os grandes oligopólios internacionais americanos, europeus e japoneses estendeu essa disputa até os países subdesenvolvidos⁸.

O Brasil, pelo tamanho de seu mercado interno, ampliado pelo próprio sucesso do processo de substituição de importações, tornou-se um espaço privilegiado para a atuação das empresas multinacionais (EMN), embora seja importante ressaltar que os Estados Unidos, inicialmente, estavam presentes apenas marginalmente nesse processo. Somente após a penetração de empresas européias e japonesas em várias áreas, as multinacionais americanas se engajariam na produção industrial no Brasil, mesmo aquelas que já atuavam havia muitos anos no país, com centros de montagem e distribuição de seus produtos, como a Ford e a General Motors.

“Tomando-se, por exemplo, os países ou as empresas internacionais que concorreram à execução do Plano de Metas, verifica-se que a participação inicial de empresas do país capitalista hegemônico — os Estados Unidos — era irrisória: elas não estiveram presentes na indústria de construção naval, que se montou com capitais japoneses, holandeses e brasileiros; na indústria siderúrgica, que se montou basicamente com capitais nacionais estatais (BNDE) e japoneses (Usiminas); nem sequer tinham participação relevante na própria indústria automobilística, que se montou com capitais alemães (Volkswagen, Mercedes-Benz), franceses (Simca) e nacionais (DKW).”⁹

As empresas multinacionais passaram a dominar amplamente a produção industrial brasileira, especialmente os setores mais dinâmicos da indústria de transformação. Considerando-se as mil maiores empresas do país por volume de vendas em 1974, dois terços delas eram empresas industriais. As EMN correspondiam a 12% do número total, 50% do valor das vendas e 43% do estoque de capital. Em 1970, as EMN dominavam amplamente a produção de bens duráveis de consumo (85% das vendas) e eram majoritárias na produção de bens de capital (57% das vendas). No subsetor de bens de consumo não duráveis, controlado basicamente por empresas privadas nacionais, a participação das EMN era bastante significativa (43% das vendas). Mesmo no subsetor produtor de bens intermediários, onde ocorreria forte participação estatal, a presença dessas empresas chegaria a 37% das vendas¹⁰.

O predomínio das EMN foi consequência direta das características da industrialização no capitalismo monopolista. Dadas as escalas de produção e a intensidade de capital necessárias, foi inevitável a supremacia do capital externo,

dominando amplamente os setores industriais mais dinâmicos de nossa economia. Ao capital privado nacional coube o papel subordinado de fornecedor de insumos e componentes, como no caso da relação complementar entre o setor de autopeças e a indústria automobilística. Houve setores, porém, em que a participação estrangeira foi bastante restrita, quer por questões legais, quer por estratégias de investimentos das EMN. Foram os casos dos setores financeiro, de mineração, serviços em geral, construção civil e agricultura. Esses dados levam a uma conclusão paradoxal sobre a economia brasileira: embora a industrialização por substituição de importações tenha aprofundado e consolidado o fechamento do país às importações, o mecanismo de reserva de mercado, que impedia a importação de produtos com similar nacional, levou a uma abertura sem precedentes ao capital externo. A enorme presença do capital estrangeiro no país tornou a economia brasileira uma das mais abertas e internacionalizadas do mundo: as EMN respondem pela produção de mais da metade dos bens de consumo duráveis no país, além de expressiva parcela dos bens de capital e até dos bens de consumo não duráveis. Esse controle externo da estrutura produtiva de um país com o grau de desenvolvimento do Brasil não encontra similaridade em nenhum outro país. Isso fica ainda mais claro se considerarmos o chamado *grau de abertura financeira*, que mede as despesas líquidas do país com suas relações econômicas externas¹¹.

7.3 A CONSOLIDAÇÃO DA ESTRUTURA INDUSTRIAL BRASILEIRA

O Plano de Metas estimulou decisivamente o PSI, especialmente no setor de bens de consumo duráveis, e mesmo em importantes áreas do setor de bens de capital, como nos ramos de máquinas-ferramentas e de equipamentos sob encomenda, particularmente no setor elétrico pesado. A economia brasileira, como afirmado, foi aquela em que o PSI mais avançou, quer na América Latina, quer no conjunto dos outros países não industrializados. A partir de então, o próprio sucesso do PSI exigia a transição para um modelo auto-sustentado de crescimento. Assim, já no início dos anos 1960, Maria da Conceição Tavares considerou a hipótese de esgotamento do PSI, com a diminuição de seus efeitos positivos sobre a dinâmica industrial brasileira¹².

Se a produção de bens de capital e de bens intermediários cresceu significativamente, não se chegou, porém, a completar a criação de um departamento I que possibilitasse a autonomia do processo de acumulação. A obrigatoriedade complementaridade entre os departamentos da economia exigia um desenvolvimento do departamento I ainda mais intenso, sobretudo em termos de tecnologia avançada. Essa possibilidade revelou-se de difícil consecução, porque o mercado brasileiro era ainda relativamente pequeno, não sustentando as

escalas de produção requeridas para a fabricação de bens de alta tecnologia. Assim, as indústrias dedicavam-se à produção de produtos mais leves, deixando os mais pesados e especializados por conta das importações¹³. Essa foi uma das características básicas da nova fase da divisão internacional do trabalho. Assim, o desenvolvimento industrial de países subdesenvolvidos, superando parcialmente o papel histórico de fornecedores de alimentos e matérias-primas, implicaria a instauração de uma nova dependência financeira e tecnológica com relação aos países desenvolvidos.

Essa situação se refletia em desequilíbrios no balanço de pagamentos do país. Os saldos comerciais tornaram-se negativos a partir de 1958, com um novo ciclo de deterioração das relações de troca e o crescimento das despesas com o serviço do capital estrangeiro a partir de 1957, consequência dos investimentos e empréstimos externos acumulados nessa década. A situação agravou-se devido aos prazos curtos dos vencimentos dos empréstimos externos, em um contexto de conflitos entre o governo Juscelino Kubitschek, o FMI e o Banco Mundial que culminaram no rompimento de 1959¹⁴. Apesar da política extremamente liberal seguida por Juscelino Kubitschek relativamente ao capital estrangeiro, esses organismos internacionais não aprovavam os pilares do PSI: protecionismo e controle de importações. Além disso, a ortodoxia monetarista predominante no FMI e no Banco Mundial também não aprovava a condução da política macroeconômica — com grandes déficits fiscais — e a política monetária expansionista, que não se preocupava com as crescentes taxas de inflação do período.

Esse conjunto de contradições se manifestou na queda do ritmo de crescimento industrial a partir de 1962, configurando a primeira crise econômica brasileira motivada, principalmente, por causas internas. Até então, todas as crises haviam tido origens basicamente externas com repercussões internas. Essa questão estrutural irá juntar-se às questões conjunturais, como a das políticas de estabilização do Plano Trienal (1963) e do PAEG, no período 1964-1967. O aprofundamento desse debate é feito no Capítulo 8.

Essa crise revelaria, ainda, a importância assumida pela acumulação industrial no processo de desenvolvimento econômico do país, na medida em que o crescimento do PIB passa a estar diretamente vinculado ao crescimento da produção industrial. Assim, o nível dos investimentos passa a ser a variável fundamental para explicar os movimentos cíclicos da economia.

Questões DE REVISÃO

1. Caracterize, em linhas gerais, o Plano de Metas.

2. Pode-se afirmar que a implementação do Plano de Metas foi bem-sucedida? Por quê?

3. Explique o tripé em que se apoiou a estrutura industrial brasileira a partir do Plano de Metas.

4. Qual foi a importância do capital estrangeiro no Brasil a partir do Plano de Metas? E do capital estatal?

5.

É paradoxal o fato de economia brasileira ter se fechado com relação aos fluxos comerciais, mesmo tempo que se tornava uma das mais abertas do mundo em relação aos fluxos de investimentos? Por que?

CAPÍTULO
8

A crise de 1962-1967, o PAEG e as bases do milagre econômico



Militares ocupam Brasília em 1964 — Reprodução/AE

No início da década de 1960, a economia ainda mantinha sua trajetória de crescimento, mas, já em 1962, os dados sobre o nível de investimentos e sobre o ritmo de crescimento industrial apontavam para a recessão de 1963. A sociedade brasileira atravessou, a partir da posse e precoce renúncia do presidente Jânio Quadros, um período de grande instabilidade, que resultou na interrupção do processo político democrático e na instauração da ditadura militar, em 1964. A política de estabilização intentada pelo governo João Goulart, com o Plano Trienal de Celso Furtado, fracassara, agravando a crise econômica e aumentando o seu desgaste político. A partir de 1964, com o regime militar, as políticas de estabilização e de transformações institucionais da economia brasileira teriam êxito com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O regime militar aprofundou as características do modelo econômico dependente e associado ao capital estrangeiro e manteve a matriz industrial implementada com o Plano de Metas. Essas seriam as bases do chamado **milagre econômico brasileiro**, de 1968-1973.

8.1 A PRIMEIRA CRISE INDUSTRIAL ENDÓGENA — OS LIMITES DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Após um período de intenso crescimento do PIB, entre 1956 e 1962, a economia brasileira sofreu uma desaceleração que perdurou até 1967. Entre 1962 e 1967, a taxa média de crescimento do PIB caiu à metade daquela alcançada no período anterior. A taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo, um dos principais determinantes do ritmo de crescimento de um país, começou a cair já em 1962, tornando-se negativa em 1963, o que também ocorreu com o crescimento da produção industrial. A inflação disparou e atingiu uma taxa anual de 90% em 1964, considerada extremamente alta, mesmo para os permissivos padrões brasileiros de convivência com a inflação daquela época.

Se não há dúvidas sobre a expressiva diminuição do ritmo de crescimento do país, as explicações para o fato são as mais variadas possíveis. Parte dessas divergências deve-se à própria complexidade daquele momento histórico, quando se entrelaçavam questões econômicas estruturais com políticas econômicas conjunturais, em um quadro de acirramento dos conflitos políticos e sindicais.

Para os autores de tradição estruturalista, como Tavares e Serra, essa seria uma típica crise cíclica, relacionada com a conclusão do volumoso conjunto de investimentos do Plano de Metas. Depois da conclusão desse pacote de capitais, a economia levaria algum tempo para absorvê-lo, uma vez que a própria existência de elevadas capacidades ociosas em vários ramos industriais seria um freio para a continuidade dos investimentos. Segundo Leff, haveria uma grande capacidade produtiva inaproveitada no setor de bens de capital, em função das

próprias características do setor. Na indústria automobilística, por exemplo, a capacidade ociosa chegou a 50%. Além disso, houve subestimação da capacidade competitiva das empresas já instaladas e superestimação das dimensões do mercado nacional¹.

O setor produtor de bens de consumo duráveis enfrentou dificuldades, pois a demanda não crescia de maneira satisfatória. A demanda reprimida que o PSI buscou atender esgotou-se rapidamente, em função da baixa renda *per capita* e da elevada concentração de renda no país. A inexistência de mecanismos para o financiamento a longo prazo do consumo trazia ainda mais limitações à demanda.

Um outro enfoque estruturalista para a queda do ritmo de crescimento econômico no período 1963/5 é apresentado por Celso Furtado, um dos mais importantes economistas desenvolvimentistas em todo o mundo. As chamadas teses estagnacionistas de Furtado foram apresentadas em livros clássicos como *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Lática* (1966) e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967). Segundo este autor as dinâmicas das economias capitalistas desenvolvidas é determinada pelas inovações tecnológicas e pelo contínuo aumento da produtividade do trabalho, que permite atender às reivindicações salariais dos trabalhadores e manter a lucratividade dos capitalistas. A industrialização por substituição de importações deu-se pela produção de mercadorias semelhantes às originárias dos países desenvolvidos, adequadas à combinação dos recursos produtivos e às respectivas bases técnicas destes países, incorporadas nestes produtos e nos bens de capital que também se importavam. O problema central dos países subdesenvolvidos era adotar tecnologia poupadora de mão de obra e de alta intensidade de capital, em franco antagonismo com o baixo nível da acumulação de capital e com a abundância de mão-de-obra dos países atrasados. Nestas condições, a industrialização por substituição de importações emprega poucos trabalhadores, paga baixos salários e não é capaz de criar seu próprio mercado consumidor. Esta situação é agravada pelas características monopolistas das empresas que se instalaram na periferia subdesenvolvida, utilizando grandes montantes de capital, devido à tecnologia sofisticada, e operando com elevadas escalas de produção, em flagrante contraste com a precariedade dos mercados subdesenvolvidos. Daí a tendência para a grande capacidade ociosa e à vigência de preços elevados, reforçando a concentração de renda de há muito existente no Brasil e acentuando a deficiência do mercado consumidor. Assim, o processo de industrialização brasileiro tendia à estagnação tão logo lhe faltasse impulsos dinâmicos externos, quando se completa o processo de substituição de importações.

Segundo Furtado, a economia brasileira nos anos 1960 apresentava os sintomas de esgotamento do processo de substituição de importações e

caminhava para uma profunda estagnação. Isso era reforçado pela influência das classes conservadoras, que mantinham uma estrutura agrária operando com técnicas rudimentares de cultivo, provocando a exaustão da fertilidade da terra. Isto resultava nos altos preços dos produtos agrícolas e no baixo nível de vida da população. Se não se criava um mercado de base industrial, pouco se podia esperar da demanda do setor agrícola. Este impasse econômico e social só poderia ser superado por uma radical mudança do poder político que permitisse o desenvolvimento de um projeto nacional voltado ao conjunto da população. Ironicamente, o golpe militar de 1964, aprofundando ainda mais as características perversas e excludentes apontadas por Celso Furtado, vai permitir a retomada do crescimento econômico e a realização do chamado “milagre econômico” brasileiro.

Conjuntamente a estas questões estruturais atuavam ainda fatores conjunturais, como a ascensão inflacionária, que corroia o poder aquisitivo dos trabalhadores, reduzindo a própria demanda por bens não duráveis, e a política antiinflacionária recessiva do Plano Trienal².

Para autores de posições políticas conservadoras, como Mário Henrique Simonsen, o início da crise se devia à instabilidade política presente no país a partir da renúncia de Jânio Quadros, o que teria desestimulado os investimentos³.

Francisco de Oliveira, em *Economia brasileira: crítica à razão dualista*, associou a crise e a queda dos investimentos ao aumento da atividade sindical e política dos trabalhadores, que, durante todo o período populista, haviam sido os grandes sustentadores do processo de acumulação industrial, ao participarem marginalmente dos enormes ganhos de produtividade ocorridos na economia brasileira nesse período⁴. Posteriormente, Oliveira desenvolveu uma interpretação dessa crise a partir das contradições resultantes de um padrão de acumulação baseado na produção de bens de consumo duráveis (departamento II) e as fracas bases internas do setor produtor de bens de produção (departamento I), uma vez que ambos eram controlados pelo capital estrangeiro⁵.

Paul Singer, em *Desenvolvimento e crise no Brasil*, ressalta a importância do aspecto político e do papel da inflação no processo de concentração de renda e de potencialização da acumulação capitalista. O recrudescimento da luta sindical e a sua transformação crescente em luta política, com a defesa das “reformas de base”, levaram a um impasse político e econômico solucionado apenas pelo golpe militar. Singer chegou assim a uma formulação de ciclo econômico político, conceito desenvolvido anteriormente por Michel Kalecki⁶.

Finalmente, alguns autores consideraram como causa do início da crise a política de estabilização recessiva do Plano Trienal, baseada em forte contração monetária. Evidentemente, trata-se de uma explicação parcial e incompleta para uma crise cuja superação implicou transformações políticas e um governo militar que se impôs ao país por mais de 20 anos.

Uma explicação mais abrangente sobre a crise de 1962 certamente deveria considerar os vários aspectos abordados nas análises anteriores. Tratou-se efetivamente de uma crise cíclica, agravada pelo aumento da instabilidade política e pelas políticas de estabilização recessivas, como o Plano Trienal, num primeiro momento, e o próprio PAEG, a partir da política econômica pós-1964. Some-se a isso o fato de que a economia brasileira se industrializara ampliando a enorme dependência com relação ao setor externo, o que provocava freqüentes crises cambiais.

8.2 CRISE POLÍTICA E O PLANO TRIENAL DE CELSO FURTADO⁷

Durante o curto governo Jânio Quadros, a política econômica foi bastante conservadora no enfrentamento dos problemas herdados do governo JK: aceleração inflacionária, déficit fiscal e pressão sobre o balanço de pagamentos. Em março de 1961, foi feita uma reforma cambial, com desvalorização em 100% do chamado câmbio de custo, aplicado às importações preferenciais, como petróleo e papel de imprensa. O objetivo foi diminuir a pressão dos subsídios cambiais sobre o déficit público. Em maio e junho, o governo obteve sucesso na renegociação dos débitos com credores externos e com organismos financeiros internacionais, reescalonando os vencimentos da dívida externa do período 1961-1965. A abrupta renúncia do presidente, em agosto de 1961, interrompeu a continuidade de sua política econômica⁸.

A posse do vice-presidente João Goulart só foi possível com as limitações que lhe seriam impostas pelo regime parlamentarista, resultado dos vetos militares. Assim, de setembro de 1961 até janeiro de 1963, houve três gabinetes parlamentares que, diante do quadro de indefinição política, não conseguiram implementar nenhuma política econômica consistente. Em razão disso, a taxa de inflação alcançou 45,5% em 1962, contra 33,2% em 1961. No final de 1962, poucos meses antes do plebiscito que restabeleceria o regime presidencialista, foi apresentado por Celso Furtado, Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, o Plano Trienal, uma resposta política do governo à aceleração inflacionária e à deterioração econômica externa, que objetivava dar continuidade ao desenvolvimento do país⁹.

Furtado, o mais importante economista brasileiro estruturalista, elaborou um

plano de ações antiinflacionárias bastante ortodoxas, o que para Francisco de Oliveira e Ignácio Rangel demonstrava as próprias limitações do enfoque estruturalista. Mais uma vez foi usada a política de contenção de gastos públicos e de liquidez. Rapidamente, as reivindicações sindicais e políticas da base de apoio do governo se impuseram, com a recusa dos assalariados em suportar novamente o peso do ajuste antiinflacionário. A tentativa de estabilização fracassou e provocou o crescimento negativo do PIB *per capita*: a economia cresceu 6,6% em 1962, mas apenas 0,6% em 1963, com inflação anual de 83,25%. Em julho de 1963, Furtado deixou o governo e, a partir de então, o acirramento dos conflitos sindicais e políticos, com a desestabilização política interna e externa do governo democraticamente eleito, impediu a implementação de qualquer política de gestão econômica mais articulada. Como resultado, houve aumento das taxas mensais de inflação. O fim do governo ocorreu com o golpe militar de 1964.

8.3 1964 — RUPTURA DEMOCRÁTICA E O MODELO DEPENDENTE E ASSOCIADO

A tomada do poder pelos militares, em 1964, pôs fim ao chamado *populismo* no país. Denominaram-se populistas os regimes políticos latino-americanos que incorporaram amplas massas urbanas em um processo político do qual haviam sido excluídas secularmente, como os governos de Perón, na Argentina, e Vargas, no Brasil. Foi nesse contexto histórico que a economia brasileira predominantemente agroexportadora transformou-se em outra, de base urbano-industrial. O PSI avançou com maior intensidade sob o impulso de governos populistas, quando a acumulação industrial era extremamente estimulada pelas altas taxas de retorno e pelo próprio papel que assumiram os Estados nacionais no apoio a esse processo. Em uma marchinha carnavalesca, ouvia-se que Getúlio Vargas “era o pai dos pobres, mas, dos ricos, ele era a mãe”. Essa frase representava parte da ambigüidade do populismo: as benesses da incorporação dos trabalhadores no processo político tinham como limite as necessidades do processo de acumulação. Nem como parte da demanda efetiva esses trabalhadores seriam considerados, como ocorreu em países econômica e socialmente mais avançados¹⁰.

Os governos populistas, principalmente aqueles com traços mais nacionalistas, eram, no entanto, acusados pelo pensamento econômico conservador de serem excessivamente redistributivistas, pois buscavam distribuir uma renda ainda inexistente. Essa postura redistributivista, que seria conhecida posteriormente como populismo econômico, geraria, segundo seus críticos, pressões inflacionárias e dificultaria a continuidade do processo de acumulação. Entretanto, todas as evidências empíricas sobre o caso brasileiro desmentem esse

raciocínio: o salário mínimo, instituído em 1940, não garantia mais que as condições indispensáveis à sobrevivência do trabalhador e de sua família, longe, portanto, de embutir qualquer política redistributivista ou que incorporasse os ganhos de produtividade. Além disso, apesar de apresentar períodos alternados de recuperação e de perdas, o salário mínimo praticamente não sofreu mudanças em seu valor real. Já o crescimento da produtividade industrial e do PIB, entre 1930 e 1990, levou à quintuplicação do PIB *per capita* no país. Segundo Angus Maddison, o Brasil foi o país com maior crescimento do PIB no mundo entre 1870-1987. Considerando o crescimento populacional, o crescimento do PIB *per capita* do país no período só foi superado pelo Japão. Já no período 1950-1987, momento fundamental do PSI, o país apresentou o terceiro maior crescimento *per capita* no mundo, só superado pelo Japão e pela China¹¹.

O regime militar assumiu a direção do país, em 1964, com uma postura tecnocrático-modernizante, comprometido com a superação das políticas populistas de João Goulart, consideradas atrasadas e ultrapassadas. Apesar das críticas ao nacionalismo econômico do governo deposto, o novo regime manteria um discurso desenvolvimentista, comprometido com a retomada do crescimento econômico. A prioridade inicial do novo governo foi a normalização das relações com os organismos financeiros internacionais. A partir de então, todas as ações buscavam uma integração maior com os países capitalistas desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos. O Brasil assumiu então uma clara subordinação: tratava-se do aprofundamento do modelo de capitalismo dependente e associado, já hegemônico no país desde o Plano de Metas de JK. O resultado foi o aumento da internacionalização da economia brasileira com relação aos capitais externos e a consolidação da oligopolização, com o franco predomínio das empresas multinacionais (EMN). O aumento da dependência externa, que se refletiu, sobretudo, no enorme aumento da dívida externa do país, foi determinante para os rumos da economia brasileira.

8.4 PAEG — ESTABILIZAÇÃO E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O PAEG foi elaborado pelo então recém-criado Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. A equipe econômica do governo do marechal Castelo Branco era liderada por Roberto Campos, ministro do Planejamento, e por Octávio Gouveia de Bulhões, ministro da Fazenda. Esse plano de estabilização conseguiu reduzir a taxa de inflação de 90%, em 1964, para menos de 30%, em 1967, invertendo a tendência inflacionária que existia desde o final dos anos 1930. Entretanto, o aspecto mais importante do PAEG foi o conjunto de transformações institucionais impostas ao país, consubstanciadas nas reformas bancária e tributária e na centralização (autoritária) do poder político e econômico. O autoritarismo permitiu ao governo militar executar uma política

econômica de garantia dos investimentos, estimulando ainda mais o processo de oligopolização.

O PAEG mantinha os objetivos básicos dos discursos desenvolvimentistas: retomada do desenvolvimento, via aumentos dos investimentos; estabilidade de preços; atenuação dos desequilíbrios regionais; e correção dos déficits do balanço de pagamentos, que periodicamente ameaçavam a continuidade de todo o processo. As prioridades imediatas eram, internamente, o controle da inflação e, externamente, a normalização das relações com os organismos financeiros internacionais.

O diagnóstico do processo inflacionário brasileiro era embasado na ortodoxia monetarista: o excesso de demanda seria causado pela monetização dos déficits públicos, pela expansão do crédito às empresas e pelos aumentos salariais superiores ao aumento da produtividade. Apesar de autores como Lara

Resende¹² procurarem distinguir aspectos não ortodoxos nesse diagnóstico, cabe registrar que o único aspecto que poderia não se enquadrar na ortodoxia era a proposta de uma estabilização a ser alcançada de forma gradativa: pretendia-se redução gradual do déficit público e da inflação, a qual deveria atingir 10% em 1966. A partir desse diagnóstico, foram implementadas ações que buscavam controlar as contas públicas aumentando as receitas e reduzindo as despesas; foi executada uma política monetária restritiva, com controle de emissão monetária e de crédito; e, especialmente, foi implementada uma dura política de contenção salarial. Essa política — uma derrota dos trabalhadores e assalariados em geral — acabou provocando um efetivo arrocho salarial, somente possível em um regime autoritário.

As políticas monetária e creditícia, entretanto, foram do tipo *stop-and-go*, alternando períodos de expansão da moeda e do crédito com outros de forte contração monetária, atingindo duramente a atividade econômica e provocando falências, concordatas e desemprego.

A reforma bancária de 1965 criou a estrutura básica do sistema financeiro nacional, instituindo o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, e permitiu a especialização desse sistema com a divisão em financeiras (voltadas ao financiamento dos bens de consumo duráveis), bancos comerciais e bancos de investimento. Com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), foi instituída a correção monetária, conforme preconizara Ignácio

Rangel¹³, o que possibilitou a convivência com taxas relativamente altas de inflação durante muitos anos. A reforma bancária estimulou um movimento de fusões e aquisições sem precedentes, com o objetivo de desenvolver um sistema financeiro forte e competitivo.

A criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) possibilitou o fomento extraordinário da construção habitacional e do saneamento básico, utilizando recursos das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS surgiu com o objetivo político de se contrapor à estabilidade no emprego, que, segundo o patronato, enrijecia as relações trabalhistas.

A reforma tributária de 1967 criou o sistema tributário ainda hoje vigente no país, aumentando a arrecadação e centralizando-a no governo federal. Além dos impostos, adquiriram grande importância fundos parafiscais como o FGTS, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Assistência ao Servidor Público (Pasep) — estes últimos voltados a propiciar a participação dos assalariados no lucro das empresas. Além disso, ao longo dos anos, o governo federal passou a se financiar por meio da constituição de uma dívida pública baseada na ORTN e, posteriormente, em Letras do Tesouro Nacional (LTN). A nova estrutura tributária também permitiu o aumento das exportações em virtude de incentivos fiscais variados.

A avaliação do PAEG como programa de estabilização é positiva, apesar de seus custos para uma parcela importante da população. O plano reduziu a inflação para a faixa de 20% ao ano e executou um amplo conjunto de transformações institucionais fundamentais para o grande crescimento econômico que se seguiria.

Em contrapartida, as críticas, como as formuladas por Bacha, centram-se no diagnóstico de inflação, erroneamente considerada como de demanda, o que resultou em uma política recessiva com altos custos sociais. Segundo Bacha, a política monetária restritiva praticada em 1966 foi equivocada, tendo em vista que a ameaça de retomada do crescimento inflacionário devia-se a pressões dos preços agrícolas, consequência da quebra de safra por causa da seca¹⁴. Contradicoratoriamente, em 1965, a inflação havia sido declinante, apesar da política monetária claramente expansionista.

Outra linha de críticas é aquela dirigida contra o autoritarismo na implementação das transformações institucionais e na execução da política de estabilização, demonstrando que o liberalismo econômico preconizado pelo governo militar não era acompanhado por liberalismo político e democracia representativa. Criticava-se todo um projeto voltado ao fortalecimento dos grandes oligopólios e ao aprofundamento da desnacionalização da economia, quando um regime político ditatorial promovia o aumento da exploração da força de trabalho, agravando ainda mais a perversa distribuição de renda no país¹⁵.

Questões

1.

Compare as diferentes interpretações sobre a crise econômica de 1967.

2.

Que aspectos políticos influenciaram a política econômica durante o período 1962-1967?

3.

Explique os objetivos do Plano Trienal, de Celso Furtado, os instrumentos utilizados para sua implementação e seus resultados.

4.	Qual era o diagnóstico PAEG sobre as causas da inflação brasileira?
5.	Quais eram os principais objetivos do PAEG?
6.	Quais foram as principais transformações institucionais efetuadas pelo PAEG?
7.	Pode-se considerar que o PAEG atingiu seus objetivos?

CAPÍTULO

9

O milagre brasileiro — auge e crise



Rodovia Transamazônica — Nélio Rodrigues/Abril Imagens

O que se convencionou chamar de **milagre econômico** brasileiro foi um período de intenso crescimento do PIB e da produção industrial entre 1968 e 1973. A economia brasileira beneficiou-se do grande crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais para aumentar sua abertura comercial e financeira em relação ao exterior. Novamente, nesse ciclo expansivo, observou-se a predominância dos setores produtores de bens duráveis e de bens de capital, a partir da estrutura industrial implantada ainda no Plano de Metas. Uma das características marcantes desse processo, como já enfatizado, foi a presença de capital estrangeiro, na forma de investimentos diretos e, especialmente, por meio de empréstimos. A consequência desse endividamento seria a crise dos anos 1980.

Ao mesmo tempo que ocorreu um intenso crescimento econômico, agravaram-se as questões sociais, com aumento da concentração de renda e deterioração de importantes indicadores de bem-estar social. O milagre, no fim das contas, aprofundou as contradições estruturais da economia e os problemas decorrentes de sua enorme dependência em relação ao capital internacional.

9.1 A EXPANSÃO DA ECONOMIA MUNDIAL E A ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE O PÓS-GUERRA E OS ANOS 1970

O período compreendido entre o pós-guerra e meados dos anos 1970 é conhecido como os **trinta anos gloriosos** da economia capitalista. Nos anos 1950, tiveram início os milagres econômicos alemão e japonês; nos anos 1960, foi a vez de Espanha e Formosa, entre outros.

TABELA 9.1 TAXA COMPOSTA DE CRESCIMENTO ANUAL DAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS

Período	%
1720-1820	0,9

1820-1970	4,2
1913-1950	1,1
1950-1985	5,8
1950-1973	7,3
1973-1985	3,3

Fonte: MADDISON, Angus. Desempenho da economia mundial desde 1870. In: GALL, N. *Nova era da economia mundial*. São Paulo: Pioneira, 1989.

Esses milagres eram caracterizados pela manutenção de altas taxas de crescimento por vários anos e refletiam o grande crescimento apresentado por toda a economia mundial nesse período. O fenômeno provocou um intenso crescimento dos fluxos mundiais de comércio e de capitais financeiros, possibilitando um salto industrial mesmo em alguns países subdesenvolvidos. O Brasil se incluiria de forma mais acentuada nesse círculo virtuoso na segunda metade dos anos 1960, a partir da recuperação do crescimento econômico no final de 1967, que já anunciava o milagre brasileiro de 1968-1973.

TABELA 9.2 TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PIB PER

CAPITA DE PAÍSES SELECIONADOS

Países	1950-1960	1960-1967
África do Sul	1,8	4,1
Alemanha Ocidental	6,8	3,1
Argentina	1,4	1,3
Áustria	5,7	3,6
brasil	2,9	1,1
coréia do Sul	2,5	5,1

espanha	2,6	7,2
estados unidos	1,1	3,6
Formosa	3,8	7,1
França	2,6	3,8
Grā- Bretanha	2,3	2,4
Grécia	4,9	6,9
Israel	5,5	4,3
Itália	4,9	4,1
Japão	7,2	8,6
México	3,0	3,1

Portugal

3,7

5,1

Fonte: *Yearbook of national account statistics*, v. 2, 1968. Apud SINGER, Paul. *A crise do milagre*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Em março de 1967, iniciou-se o governo do general Costa e Silva, com uma nova equipe econômica liderada por Antônio Delfim Netto. Delfim continuaria responsável pela política econômica durante a Junta Militar, no período após o impedimento de Costa e Silva, e ainda durante o governo do general Médici. Delfim Netto assumiu a direção da política econômica com um novo diagnóstico do processo inflacionário brasileiro: após o ajuste das contas públicas efetuado pelo PAEG, e com os salários rigidamente controlados, a inflação passou a apresentar um forte componente de custos, decorrentes da grande capacidade ociosa existente e dos altos custos financeiros. A solução para a continuidade da queda da inflação seria a retomada do crescimento econômico, tendência verificada em toda a economia mundial da época. Para isso, era fundamental que se adotassem uma política monetária expansiva e que houvesse um grande aumento no crédito ao setor privado, estimulando a produção para o mercado interno e externo. Os dados da [Tabela 9.3](#) mostram com clareza essa nova orientação: as políticas monetária e creditícia de Delfim Netto, durante o milagre econômico, foram fortemente expansionistas.

TABELA 9.3 ÍNDICES DE LIQUIDEZ REAL*, VARIAÇÃO ANUAL (EM %)

Ano	Trimestres			
	1º	2º	3º	4º
1960	8	11	6	5
1961	12	4	3	1
1962	-6	0	3	12
1963	-6	-9	-12	-9
1964	-6	2	0	-7
1965	9	17	30	42
1966	21	1	-12	-17
1967	-5	10	18	20
1968	21	11	10	10
1969	15	12	9	9
1970	7	8	9	8
1971	7	3	9	12
1972	11	12	12	12
1973	14	18	21	23
1974	22	8	1	-1
1975	-6	4	8	8
1976	9	3	-4	-5
1977	-7	-5	1	2
1978	4	2	0	-2
1979	1	0	-6	-5
1980	-10	-13	-18	-22
1981	-27	-31	-24	-14

* Taxa de crescimento dos meios de pagamentos, deflacionada pelo IPA (Índice de Preços no Atacado).

Fontes: Banco Central e *Conjuntura Económica*. Apud SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1 e 2.

O novo ciclo de crescimento foi, mais uma vez, comandado pelos setores produtores de bens de consumo duráveis e de bens de capital. O crescimento médio do PIB no período 1967-1973 atingiu 11,2% ao ano, enquanto a indústria manufatureira cresceu à taxa de 12,6%. O crescimento da produção de bens duráveis alcançou, em média, 23,6%, e o de bens de capital, 18,1% (ver Tabela 9.5). Manteve-se a mesma matriz de crescimento implantada durante o Plano de Metas, com aumento na abertura estrutural da economia para o exterior. Houve aumento das importações, de 5,4% para 8,6% do PIB, enquanto as exportações

mais que dobraram, resultando em uma balança comercial praticamente equilibrada.

O crescimento da indústria de bens de consumo não duráveis manteve-se bem abaixo das taxas de crescimento dos outros setores, alcançando “apenas” 9,4% ao ano. A agricultura cresceu dentro de suas taxas históricas, atingindo a média anual de 4,7%, depois de um medíocre crescimento de 1,7% ao ano no período 1962-1967. Seu crescimento foi maior nas culturas voltadas à exportação, enquanto a produção de alimentos básicos como feijão, mandioca e banana cresceram às taxas anuais de 1,96%, 1,86% e 2,39%, respectivamente. Assim, a produção de alimentos básicos cresceu a taxas inferiores em relação ao crescimento da população, diminuindo a disponibilidade média de proteínas por habitante.

TABELA 9.4 DESEMPENHO DA AGRICULTURA (TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL)

Período	1932-1976	1962-1976	1968-1976
Produção de exportáveis	4,26	6,26	9,09
Produção de domésticos	4,44	4,00	3,32
Produção total	4,58	4,80	5,11

Fonte: MENDONÇA DE BARROS, José Roberto; GRAHAM, R. A agricultura brasileira e o problema de produção de alimentos. *Pesquisa e planejamento econômico*, 8(3), dez. 1978.

TABELA 9.5 CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (EM %)

Indústria	1965-1967	1967-1970	1970-1973	1974-1977
I Bens de consumo	4,8	11,6	12,3	4,5
1 Duráveis	13,4	21,9	25,5	5,5
1.1 Transporte	13,1	23,9	24,5	-1,0
1.2 Elétricos	13,9	17,4	28,0	16,0
2 Não duráveis	3,6	9,7	9,1	4,2
II Bens de produção	9,1	13,7	15,7	8,6
1 Capital	4,5	13,7	22,5	8,4
2 Intermediários	10,8	13,7	13,2	8,7
Total	6,8	12,6	14,0	6,6

Fonte: Inpes. Apud TAVARES, Maria Conceição. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.

9.2 FINANCIAMENTO EXTERNO — NECESSIDADE OU

CONVENIÊNCIA?

O grande incremento do endividamento externo a partir do milagre econômico levou alguns autores a classificar o período como **de crescimento conduzido por financiamento externo**. Eles supõem que o capital externo que entrou no país sob a forma de empréstimos teria sido fundamental no financiamento desse crescimento. Era esse o discurso com que as autoridades econômicas justificavam a intensificação do endividamento do país. Mesmo autores críticos da orientação da política econômica, como Paul Singer, admitem a importância do capital estrangeiro naquela conjuntura.¹

A dívida externa é uma das consequências das relações econômicas do país com o resto do mundo. Contabilmente, o estoque da dívida externa bruta é o resultado acumulado da parcela dos déficits em transações correntes não financiados pelo ingresso de capitais de risco ou pela redução das reservas internacionais do país. Os dados da balança comercial do Brasil no período aqui considerado (1968 a 1973) mostram que ela está rigorosamente equilibrada. Paulo Davidoff Cruz, analisando o balanço de pagamentos do país, apontou a ocorrência de um déficit de US\$ 2 bilhões acumulado nesse período nos serviços considerados produtivos, isto é, aqueles relativos a transporte, seguros e importação de tecnologia. Como houve um ingresso líquido acumulado de capital de risco no montante de US\$ 1 bilhão, o déficit externo a ser financiado seria de US\$ 1 bilhão. Em função disso, a única explicação para o extraordinário crescimento da dívida externa ao longo do milagre seria de origem financeira: o excesso de liquidez internacional diminuiu bastante as taxas reais de juros, tornando os empréstimos muito atraentes. Ao mesmo tempo, o sistema financeiro brasileiro, especialmente no setor privado, nunca se voltou para o financiamento produtivo de médio e longo prazo. Portanto, o aumento do endividamento ocorreu por causa da captação de recursos do exterior e seu repasse para empresas de dentro do país, sem uma necessidade estrita de empréstimos externos que financiassem grandes déficits em transações correntes.

“Por outras palavras, a economia brasileira foi ‘capturada’, juntamente com várias outras economias, num movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de valorização.”²

TABELA 9.6 EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRUTA E DAS RESERVAS

Ano	Dívida externa bruta	Reservas internacionais	Dívida externa líquida
1960	3,1	0,3	2,8
1961	3,1	0,5	2,6
1962	3,2	0,3	2,9
1963	3,2	0,2	3,0
1964	3,1	0,2	2,9
1965	3,5	0,5	3,0
1966	3,7	0,4	3,3
1967	3,4	0,2	3,2
1968	3,8	0,3	3,5
1969	4,4	0,7	3,7
1970	5,3	1,2	4,1
1971	6,6	1,7	4,9
1972	9,5	4,2	5,3
1973	12,6	6,4	6,2
1974	17,2	5,3	11,9
1975	21,2	4,0	17,2
1976	26,0	6,6	19,4
1977	32,0	7,3	24,7
1978	43,5	11,9	31,4
1979	49,9	9,7	40,2
1980	53,9	6,9	48,0
1981	61,4	7,5	54,7

Fontes: Banco do Brasil, Banco Central e FMI. Apud CRUZ, Paulo. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Essa posição é compartilhada por outros respeitados analistas da dívida externa brasileira e pode ser visualizada pela dívida líquida do país no período do milagre. Na verdade, o endividamento externo líquido passou de US\$ 3,1 bilhões, em 1967, para US\$ 6,2 bilhões em 1973. Já as reservas chegaram a US\$ 6,4 bilhões em 1973, partindo de apenas US\$ 200 milhões em 1967. Do endividamento bruto total de US\$ 12,6 bilhões, em 1973, metade eram reservas. O intenso crescimento de seis anos provocou um aumento de apenas US\$ 3,1 bilhões no endividamento líquido do país. Logo, dois terços do aumento de endividamento total foram convertidos em reservas³.

9.3 AS CONTRADIÇÕES DO MILAGRE — A QUESTÃO SOCIAL

O grande questionamento ao milagre refere-se aos aspectos sociais. Os teóricos do desenvolvimento já chamavam a atenção para a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico, entendendo este último como a mudança qualitativa das condições de vida da maioria da população de um país. O mero crescimento econômico registrado na melhoria dos índices de produção não se reflete, necessariamente, no aumento do bem-estar do conjunto da população. Foi o que ocorreu durante o milagre, tanto que os próprios dirigentes diziam que “a economia ia bem, mas o povo ia mal”.

O intenso crescimento durante o milagre econômico trouxe grandes benefícios para as classes de maior renda, incluindo-se aí a parte da classe média assalariada que fornecia os quadros técnicos necessários à gestão da economia, como engenheiros, economistas, administradores, analistas de sistemas etc. A renda concentrou-se ainda mais, em consequência da diminuição do valor real do salário mínimo. A apropriação da renda pelos 50% de assalariados mais pobres passou de 17,6% da renda total em 1960 para 15,0% em 1970. Já a renda apropriada pelos 10% mais ricos aumentou de 39,7% da renda total em 1969 para 47,8% em 1970 ([Tabela 9.7](#)).

Em São Paulo, segundo dados do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos), o salário mínimo real atingiu seu menor nível em 1969, com uma perda de 22,2% de seu poder de compra com relação a 1964. Houve certa recuperação até 1973, e uma nova queda em 1974, devido à alta da inflação. Essa retomada inflacionária não foi captada pelo índice de inflação oficial, o IGP (Índice Geral de Preços), o qual sofrera manipulação, apontada por organismos internacionais e reconhecida, posteriormente, pelo novo governo. O salário mínimo real sofreu uma perda de poder aquisitivo de 42% entre 1964 e 1974. No período 1964-1966, época de implantação do PAEG, a perda fora de 25,2%, enquanto entre 1967-1973 caiu 15,1%. Os dados para o Rio de Janeiro também confirmaram perda de poder aquisitivo do salário mínimo, embora com menor intensidade do que em São Paulo.⁴

Os dados sobre a evolução do salário mínimo são muito representativos da situação dos assalariados, pois, em 1972, mais de metade dos assalariados brasileiros recebia até um salário mínimo. Entre os assalariados que recebiam rendimentos monetários, 22,8% recebiam entre um e dois salários mínimos. Assim, em 1972, 75,3% dos assalariados recebiam rendimentos de até dois salários mínimos.⁵

O salário real médio do pessoal ligado à produção caiu menos que o salário mínimo, segundo dados do Dieese. O salário real da força de trabalho ligada à produção continuou caindo até 1967, recuperandose gradualmente até 1972, para voltar a cair em 1973, a um nível 10% abaixo do seu poder de compra em 1964.

Já o salário real do pessoal ocupado na área administrativa ultrapassou, em 1972, em 6,3% o nível de 1964, caindo em 1973, para continuar acima do nível de 1964, em 1974. Esse aumento do salário real do pessoal total (que engloba os trabalhadores ligados à produção e às tarefas administrativas) deveu-se ao aumento dos salários do pessoal mais qualificado⁶. Tal fato levou autores como Carlos Geraldo Langoni a explicar o aumento da participação dos assalariados mais qualificados na renda nacional como resultado de sua maior escolarização⁷. Trata-se de uma explicação tautológica, uma vez que o nível de escolarização é determinado a partir do nível preexistente de renda e patrimônio, pois as classes médias mais ricas tinham acesso às profissões mais bem remuneradas. Como já demonstraram os clássicos da economia política, porém, o nível do salário real depende fundamentalmente do dinamismo da acumulação. Assim, no milagre, período de intenso crescimento, todos os salários deveriam ter subido, o que não ocorreu em função do cerceamento das atividades sindicais e políticas⁸.

Registrhou-se, nesse período, aumento dos acidentes de trabalho, consequência das horas extras e da grande intensidade de trabalho. Cresceu o número de pessoas empregadas por família, em parte devido à diminuição do salário do chamado chefe de família⁹. As consequências da política de exclusão social desse período foram dramáticas e podem ser sintetizadas no agravamento das condições de saúde da maioria da população, que se deteriorou a ponto de ocorrerem epidemias como a de meningite, e no fato de voltarem a crescer as taxas de mortalidade infantil em todo o país¹⁰.

Houve, enfim, um agravamento de todo o quadro social no país, algo aparentemente incompatível com o enorme aumento da riqueza nacional. Na verdade, encontra-se aqui uma interpretação do que teria sido o milagre econômico brasileiro: um intenso crescimento da acumulação capitalista beneficiado por altíssimas taxas de lucro, resultantes por sua vez da compressão dos salários dos trabalhadores, de maneira tão exagerada que chegou a ameaçar a continuidade do processo de crescimento.

Essa forma de crescimento da produção industrial e agrícola, especialmente a voltada para a exportação, foi classificada por Fernando Fajnzylber como **competitividade espúria**, pois estava baseada no agravamento das questões sociais a partir da deterioração da relação salário/câmbio. Autores como Rui Mauro Marini e Theotônio dos Santos desenvolveram o conceito de superexploração dos trabalhadores para explicar esse tipo de acumulação, similar ao dos períodos de acumulação primitiva, em que não eram respeitados os direitos políticos e sociais das classes trabalhadoras¹¹.

TABELA 9.7 REPARTIÇÃO PESSOAL DA RENDA NO BRASIL 1960/80

Estratos da população economicamente ativa	% de participação na renda nacional		
	1960	1970	1980
1º Decil (10% mais pobres)	1,2	1,1	1,1
2º Decil (10% seguintes)	2,3	2,1	1,8
3º Decil	3,4	3,0	2,6
4º Decil	4,6	3,9	3,3
5º Decil	6,1	4,9	4,6
50% mais pobres	17,6	15,0	13,4
6º Decil	7,7	5,9	5,8
7º Decil	9,4	7,3	8,1
8º Decil	10,9	9,5	11,1
9º Decil	14,7	14,5	16,4
10º Decil (10% mais ricos)	39,7	47,8	45,2
1% mais ricos	13,8	14,8	18,2
Índice de GINI	0,497	0,565	0,590

Fonte: IBGE.

9.4 OS LIMITES ESTRUTURAIS DO CRESCIMENTO DEPENDENTE

Em 1973, o milagre atingiu seu auge, com um crescimento de 14% do PIB. No ápice do ciclo expansivo, um conjunto de contradições decorrentes de um desenvolvimento dependente se manifestaria. A principal delas foi o enorme aumento de importação de bens de produção, resultante de uma industrialização com grande desproporcionalidade departamental, dado que o departamento I da economia era insuficientemente desenvolvido. A participação de bens de capital importados na oferta interna total de bens de capital passou de um nível de 20%, em 1965, para mais de 30% durante o milagre. No auge do ciclo (1970-1973), enquanto a produção de bens de consumo duráveis praticamente dobrou (97%), a de bens intermediários aumentou 45%¹². Isso provocou o surgimento de focos de tensão inflacionária e o reaparecimento de déficits comerciais. As pressões inflacionárias também viriam dos aumentos dos salários, que começavam a se recuperar em função do enorme aumento da demanda por trabalhadores. Além disso, o grande crescimento da agricultura de exportação reduziu a produção de alimentos, e mesmo de matérias-primas, direcionada para o mercado interno, gerando mais pressões sobre os preços. Após a grande mudança no contexto

econômico mundial, com o primeiro choque do petróleo, em setembro de 1973, essas tensões inflacionárias se amplificaram ainda mais.

Nessa altura, o peso dos serviços na conta de transações correntes também começou a aumentar, em decorrência do aumento dos juros no mercado financeiro internacional. O déficit crescente na balança de transações correntes era coberto com o aumento do endividamento, com base na avaliação de que as turbulências da economia mundial seriam passageiras.

O governo do general Geisel, que assumiu em março de 1974, buscou enfrentar os desequilíbrios estruturais da economia com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em que seria retomada a tentativa varguista de desenvolvimento do departamento I da economia. A prioridade do II PND foram as indústrias produtoras de bens de capital e de bens intermediários, os grandes pontos de estrangulamento que impediam a continuidade do desenvolvimento nacional. Finalmente o país entrava na etapa final do processo de substituição de importações.

TABELA 9.8 PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES NA OFERTA DE BENS DE CAPITAL (1965/1975)

Ano	%
1965	19,83
1966	23,01
1967	27,17
1968	29,24
1969	30,39

1970	32,01
1971	35,22
1972	36,67
1973	32,62
1974	36,31
1975	37,47

Fonte: OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

Questões DE REVISÃO

1.

Faça um breve apanhado sobre o comportamento da economia mundial pós-guerra.

2. Qual foi o diagnóstico do processo inflacionário brasileiro elaborado por Delfim Netto, que assumiu a direção da economia em 1967? Que departamentos da economia podem ser considerados responsáveis pelo crescimento econômico durante o milagre?

3. O financiamento externo durante o milagre brasileiro era realmente imprescindível? Por que?

5. Como evoluíram os indicadores sociais durante o milagre econômico?

6. Como se comportaram os salários reais ao longo do milagre?

7. Quais eram os limites estruturais do crescimento dependente?

CAPÍTULO

10

O II PND — fim de um ciclo



Usina nuclear de Angra dos Reis — Fernando P. Correa/AE

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), embora fosse a resposta do governo militar à crise conjuntural da economia brasileira, também tinha o objetivo de superar o próprio subdesenvolvimento do país, eliminando os estrangulamentos estruturais de nossa economia. O governo Geisel assumiu uma postura de afirmação de um projeto nacional, ainda que contraditório e dissociado dos anseios e necessidades da grande maioria da população do país. Uma síntese dessa postura era o programa nuclear brasileiro, desenvolvido com apoio tecnológico e financeiro da Alemanha Ocidental, contra a vontade dos Estados Unidos, potência política e econômica hegemonicamente.

No II PND a maioria dos investimentos para crescimento industrial estava direcionada ao departamento I da economia, produtor de bens de capital e bens intermediários. Era uma nova tentativa de articular a ação e os investimentos das empresas estatais com os investimentos da grande empresa privada nacional. Naquele momento de inflexão no crescimento econômico mundial, as empresas multinacionais (EMN), especialmente as japonesas, estavam pouco interessadas no envolvimento em um grandioso programa de investimentos.

O financiamento do II PND foi feito em boa parte com empréstimos externos, fundamentais para o fechamento do balanço de pagamentos do país, desequilibrado por grandes déficits em transações correntes. Entretanto, a amplitude da crise mundial e suas repercussões internas provocaram a desaceleração do plano, e seus resultados concretos só vieram a se fazer sentir em 1983 e 1984.

10.1 O II PND (1975-1979) — A “FUGA PARA A FRENTE”

O governo do general Geisel, empossado em 1974, tinha pela frente o desafio de dar continuidade ao crescimento econômico, grande fator de legitimação do regime militar que dirigia o país desde 1964. Isso diferenciava o caso brasileiro dos outros regimes militares latino-americanos, que administravam economias estagnadas, como a argentina e a uruguaia. Ao mesmo tempo, a fração militar que assumira a presidência tinha um projeto geopolítico de afirmação do país como potência, ainda que regional, e de abertura política, com a paulatina transformação do autoritarismo militar. A abertura política “lenta, gradual e segura” deveria conduzir o país, no futuro, a algum tipo ainda não claramente definido de governo civil.

A continuidade do crescimento econômico, no entanto, só seria possível com a superação dos estrangulamentos estruturais presentes historicamente em nossa economia. Era fundamental desenvolver o departamento I, superando a forte dependência externa do país com relação a bens de capital, petróleo, produtos químicos, fertilizantes etc. Além disso, os aspectos mais dramáticos da questão

social também teriam de ser enfrentados, principalmente com o incentivo da agricultura voltada para a produção de alimentos.

TABELA 10.1 BRASIL — IMPORTAÇÕES (US\$ MILHÕES)

Importação	1972	1973	1974
Bens de consumo	463	720	973
Matérias-primas	1.565	2.560	5.588
Combustíveis e lubrificantes	469	769	2.962
Bens de capital	1.734	2.142	3.119
Total de importações	4.232	6.192	12.641
Total de exportações	3.991	6.199	7.951
Déficit comercial	241	- 7	4.690

Fonte: Banco Central. Apud Barros de Castro; Souza (1985).

O II PND, elaborado sob a orientação de João Paulo dos Reis Velloso, ministro do Planejamento, foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial não eram passageiros¹ e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros *ex ante* reduzidas e longo prazo para a amortização), o II PND propunha uma “fuga para a frente”, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar conjuntamente a crise e o subdesenvolvimento. Em vez de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica

convencional, o II PND propunha uma transformação estrutural². As prioridades recairiam sobre o setor energético, por meio do aumento da prospecção de petróleo e da produção de energia elétrica e nuclear; sobre os setores siderúrgico e petroquímico; e sobre a indústria de bens de capital. Para a consecução desses objetivos, o governo contaria com o auxílio de empresas estatais como produtoras e como grande mercado para as indústrias do setor privado. O governo federal procuraria transferir boa parte dos fundos públicos, via BNDE, para o financiamento de grandes empresas de bens de capital do setor privado nacional. As EMN participariam do processo agora como coadjuvantes das empresas nacionais, pois não estavam interessadas em realizar grandes investimentos em uma conjuntura de grandes incertezas no mundo todo. Para as empresas nacionais de bens de capital, o II PND era extremamente interessante: tratava-se de completar o PSI, capacitando a indústria a produzir bens mais sofisticados tecnologicamente, com financiamentos subsidiados e um mercado

garantido pela própria abrangência do Plano.

10.2 O FINANCIAMENTO EXTERNO — A RECICLAGEM DOS “PETRODÓLARES”

Além do grande esforço na tentativa de redirecionamento da poupança interna para os projetos do II PND, houve uma grande participação de empréstimos externos no financiamento dos programas de investimento. Neste período houve um intenso debate sobre a reciclagem das divisas auferidas pelos países exportadores de petróleo e que passaram a apresentar grandes superávits em suas contas externas. Mas, mesmo a proposta de fazer esta reciclagem sobre a supervisão do FMI não teve apoio. Assim, esta reciclagem foi toda feita pelos bancos privados. Só quando ocorreu a crise das dívidas a partir de 1982 é que esta discussão foi retomada.

Segundo Lessa, quem ocupava o centro do palco da industrialização brasileira nesse momento era a grande empresa estatal³. Os gigantescos investimentos a cargo de Eletrobrás, Petrobras, Siderbras, Embratel e outras empresas públicas eram o sustentáculo do programa. As empresas estatais, conforme determinação governamental, só podiam ter acesso ao sistema financeiro externo, estando impedidas de recorrer ao crédito interno. Com seus imensos ativos, eram o mercado ideal para o sistema financeiro internacional, que já estava reciclando os “petrodólares”, isto é, os imensos excedentes que os países árabes exportadores de petróleo começavam a acumular com o aumento dos preços do produto. Nesse quadro de grande liquidez internacional, a conjuntura econômica mundial adversa reduzia os demandantes de crédito. O governo brasileiro e suas grandes empresas passaram a ser praticamente os únicos grandes tomadores de recursos do sistema financeiro internacional. Dessa maneira, entraram no país recursos que financiariam nossos déficits em transações correntes, causados por sua vez pelo aumento dos déficits das balanças comercial e de serviços. A deficiência desse esquema de financiamento está no fato de que os empréstimos eram concedidos a taxas de juros flutuantes, em uma conjuntura econômica mundial em que já não se efetuavam as taxas de juros reais praticamente negativas dos anos 1960.

TABELA 10.2 BALANÇO DE PAGAMENTOS EM TRANSAÇÕES CORRENTES E DÍVIDA EXTERNA LÍQUIDA (US\$ MILHÕES)

Ano	Balança Comercial (I)	Serviços não fatores* (II)	Mercadorias e serviços não fatores (III = I + II)	Lucros e dividendos (IV)	Juros líquidos (V)	Transações correntes** (VI)	Dívida líquida externa (VII)
1974	-4.690	-1.532	-6.222	-248	-652	-7.122	11.896
1975	-3.540	-1.429	-4.969	-235	-1.498	-6.700	17.131
1976	-2.255	-1.574	-3.829	-380	-1.809	-6.017	19.441
1977	97	-1.576	-1.479	-455	-2.103	-4.037	24.781
1978	-1.024	-1.805	-2.829	-560	-2.696	-6.015	31.616
Acumulado	-11.413	-7.916	-19.329	-1.878	-8.760	-29.892	—

*Serviços, exceto juros, lucros e dividendos.

**III + IV + V — transferências unilaterais. Exclui lucros reinvestidos.

Fonte: Banco Central, *Boletim Mensal*, separata de agosto de 1994. Apud Barros de Castro; Souza (1985).

10.3 OS LIMITES DO II PND

Os limites do II PND foram dados pela própria ambição de suas propostas. Cumprir um conjunto extremamente amplo de objetivos em um prazo bastante curto revelou-se tarefa superior às possibilidades econômicas e políticas do país, em uma conjuntura externa adversa. Segundo Lessa, o II PND era impossível de ser implantado em função de seu gigantismo e da crise econômica mundial, uma vez que se tratava de um verdadeiro projeto de Nação-Potência, não apoiado pelas bases sociais de sustentação do regime militar. Por isso, para esse autor, o II PND teria se transformado, a partir de 1976, em letra morta, continuando a existir apenas na retórica oficial.

A clássica análise de Antonio Barros de Castro, desenvolvida já na metade dos anos 1980, apresentava conclusões opostas às de Lessa. Os grandes projetos do II PND, por sua complexidade e longo prazo de maturação, teriam começado a produzir resultados visíveis somente a partir de 1983 e 1984. As dificuldades econômicas e políticas apontadas por Lessa teriam levado à diminuição do ritmo dos investimentos a partir de 1976, mas não à sua paralisação total, nem mesmo durante a forte recessão de 1981-1983.

Politicamente, o II PND sofreu fortes ataques da imprensa conservadora, liderada pela revista *Visão* e pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, que desencadearam uma ampla campanha contra o que chamavam de estatização da economia. Mesmo os grandes empresários nacionais do setor de bens de capital, considerados os sócios estratégicos das estatais para a implantação do II

PND, passaram paulatinamente à oposição ao governo militar. Após a conclusão da instalação das vultosas plantas industriais, com financiamentos subsidiados pelo governo federal, refreou-se o ritmo de implementação do Plano e transferiu-se parte das prometidas encomendas de bens de capital para o mercado externo, aproveitandose os financiamentos dos fornecedores, os *suppliers' credits*.

Essa nova posição política do setor de bens de capital engrossou o coro da oposição empresarial ao regime militar, descontente com a direção da política econômica e saudosa dos tempos de intenso crescimento da época do milagre econômico. Destaque-se aí o aparecimento no cenário político nacional de figuras como Cláudio Bardella, que presidia a então atuante Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (Abdib), entidade que reunia as grandes empresas nacionais do setor de bens de capital, as quais constituíam a principal base de sustentação econômica do II PND. Empresários como Paulo Villares, Antônio Ermírio de Moraes, José Mindlin e Laerte Setúbal Filho foram eleitos pelos assinantes do jornal *Gazeta Mercantil*, em 1978, como pertencentes às dez lideranças empresariais mais importantes de então. Essas lideranças divulgaram, em 26 de junho de 1978, o I Documento dos Empresários, com críticas à política econômica do governo e defendendo abertamente a redemocratização do país.

Para José Luís Fiori, a tentativa de implantar o II PND, articulando o Estado e a burguesia industrial do setor de bens de capital, constituiu mais uma tentativa prussiana rejeitada de afirmação de um projeto nacional⁴.

Segundo Castro, os objetivos centrais do II PND, buscando a superação dos estrangulamentos estruturais do setor de bens de produção, seriam assumidos mesmo por um regime democrático, uma vez que eram uma decorrência lógica do próprio sucesso do processo de substituição de importações. Apesar do autoritarismo do regime militar e do gigantismo de alguns de seus projetos, como a política nuclear, o II PND era uma clara proposta desenvolvimentista, dentro da tradição histórica de superação de obstáculos estruturais para o avanço da industrialização no país. Assim, após o II PND, o parque industrial brasileiro não caberia mais, sequer como caso-limite, dentro do perímetro do subdesenvolvimento.

“O crescimento veloz, horizontal e tecnologicamente passivo dos anos 1968/73 teve abrupto fim em 1974. Dali por diante, em marcha forçada, a economia subiria a rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas. A nova arremetida e, em particular, os investimentos integrantes da safra de 74 garantiram cinco anos de crescimento a uma taxa média elevada, pouco inferior, de fato, à taxa alcançada quando da implantação da indústria

automobilística. A malfadada experiência que marca o retorno de Delfim Netto ao poder (setembro de 1979) garantiu-lhe [ao país] mais um ano de rápido crescimento. Tomados em conjunto esses anos, verifica-se que de 1974 a 80 a indústria de transformação cresceu 7,1% ao ano, enquanto a indústria de bens de capital cresceu 8,5% ao ano.”⁵

10.4 A DESACELERAÇÃO E O ALONGAMENTO DO II PND — A COLHEITA NOS ANOS 1980

A política econômica do governo Geisel manteve o crescimento da economia, embora a taxas bem inferiores às do milagre econômico. A onda de investimentos do II PND, porém, refletiu-se em déficit em transações correntes e em crescimento da inflação, o que levou as autoridades econômicas a optar pela diminuição das taxas de crescimento industrial. A taxa de crescimento do PIB caiu de 10,3% em 1976 o aumento do, para 4,9% em 1977, e 5% em 1978.

TABELA 10.3 PIB — TAXAS DE CRESCIMENTO TOTAL E SETORIAL (1973-1979)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1973	14,0	17,0	0,1	15,6
1974	8,1	8,5	1,3	10,9
1975	5,2	4,9	6,6	4,9
1976	10,3	11,7	2,2	11,4
1977	4,9	3,1	12,1	5,0
1978	5,0	6,4	-2,8	6,1
1979	6,8	6,8	4,8	7,7

Fonte: IBGE.

A desaceleração da implantação do II PND adiou o início das atividades dos grandes projetos nas áreas de energia, química pesada, siderurgia etc. A partir de 1983, contudo, seus resultados apareceram na forma de um superávit comercial de US\$ 6,5 bilhões, que atingiria US\$ 13 bilhões em 1984. Esses resultados provocaram uma das maiores polêmicas teóricas sobre a economia brasileira. O ministro Delfim Netto, que voltara ao comando da política econômica do país em 1979, no governo Figueiredo, e outros economistas, mesmo de oposição ao regime militar, creditavam os resultados ao ajuste recessivo por ele promovido no período 1981-1983, consequência inevitável da grave crise econômica

mundial.

TABELA 10.4 FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO E TAXA DE INFLAÇÃO (1973-1979)

Ano	FBCF/PIB	IGP-DI*
1973	20,4	15,5
1974	21,9	34,5
1975	23,3	29,4
1976	22,4	46,3
1977	21,3	38,6
1978	22,3	40,5
1979	23,4	77,2

*índice geral de preços — conceito de disponibilidade interna (FGV). Fontes: *Conjuntura Econômica* e IBGE.

Já Barros de Castro e outros analistas interpretam esses superávits expressivos como resultado das transformações estruturais ocorridas na economia brasileira com o II PND. Embora a recessão de 1981-1983 implicasse um estímulo conjuntural ao aumento das exportações e à diminuição das importações, tais superávits comerciais seriam decorrentes de uma diminuição estrutural da pauta de importações do país, com destaque para bens de capital, petróleo, produtos químicos e fertilizantes. O aumento da produção nacional de petróleo, por exemplo, deveu-se aos pesados investimentos feitos na Bacia de Campos (RJ) desde os anos 1970, não podendo ser considerado, de forma alguma, um resultado da recessão. Castro calculou que os ganhos de divisas decorrentes dos programas setoriais do II PND alcançaram US\$ 2,7 bilhões em 1981 e US\$ 7,4 bilhões em 1984. Com relação aos bens de capital, os ganhos de divisas resultantes de menores importações e maiores exportações chegariam a US\$ 1,7 bilhão em 1983 e US\$ 2,2 bilhões em 1984.

TABELA 10.5 GANHOS DE DIVISAS DERIVADOS DOS PROGRAMAS SETORIAIS

Ano	Petróleo	Metais não ferrosos	Papel e celulose	Produtos siderúrgicos	Fertilizantes	Produtos químicos	Total
1981	1.052	22	90	149	354	1.029	2.696
1982	1.903	139	170	79	218	1.210	3.719
1983	2.351	366	188	363	308	1.308	4.884
1984	4.404	353	378	636	325	1.307	7.403

Fonte: Barros de Castro; Souza (1985).

Questões DE REVISÃO

1.

Quais eram os principais objetivos do II PND?

Os financiamentos externos tiveram grande

2.	importância durante o PND?
3.	Quais foram os limites e as contradições do II PND?
4.	Qual foi a interpretação desenvolvida por Antônio Barros de Castro sobre o II PND?

Anos 1980:
crise e inflação

- 11.** Choques externos e desestruturação interna — a recessão de 1981-1983
- 12.** A crise da dívida externa e a crise fiscal do Estado
- 13.** Teoria da inflação inercial e políticas de estabilização

Nos anos 1980, a economia brasileira foi marcada por graves desequilíbrios externos e internos. Logo no início da década, o país enfrentou sua mais grave recessão desde a Grande Depressão. Em 1982, as autoridades econômicas recorreram formalmente ao FMI, em um momento de grande turbulência internacional causada pela moratória da dívida externa mexicana. Ao mesmo tempo em que caía o PIB brasileiro, a inflação começava a alçar um vôo que a transformaria, no final de 1989, em uma hiperinflação.

A chamada *década perdida* caracterizou-se pela queda nos investimentos e no crescimento do PIB, pelo aumento do déficit público, pelo crescimento das dívidas externa e interna e pela ascensão inflacionária. O PIB apresentara um crescimento médio de 7% entre 1947 e 1980, caindo para 2% entre 1981 e 1990. Em função deste desempenho mediocre do PIB, a renda *per capita* manteve-se praticamente constante ao longo da década de 1980.

Com o agravamento da crise econômica, as pressões políticas contra o regime militar se tornaram insuportáveis e, em 1985, começava a Nova República, um governo civil, eleito indiretamente pelo Congresso Nacional. Este governo é marcado, desde o início, por uma tragédia: Tancredo Neves, candidato do PMDB, eleito por um amplo arco de alianças políticas conservadoras, não chegou a tomar posse. Quem assumiu foi o vice-presidente José Sarney, que governaria perseguido pela sombra política de Tancredo Neves. A escalada inflacionária seria enfrentada por Sarney com os chamados choques heterodoxos, baseados na teoria da inflação inercial¹. O objetivo era desindexar a economia por meio do uso de políticas de rendas apoiadas no congelamento de preços. Os vários choques implantados a partir de 1986 não conseguiram controlar a inflação e, no final do governo Sarney, em 1989, o país encontrava-se no limiar da hiperinflação aberta.

¹ Ver Capítulo 13 para explicação detalhada da teoria da inflação inercial.

CAPÍTULO
11

Choques externos e desestruturação interna — a recessão de 1981-1983



Linha de produção parada — Gladstone campos/abril imagens

11.1 O RETORNO DE DELFIM NETTO — UM BREVE CRESCIMENTO

Em março de 1979, iniciou-se o governo do general Figueiredo, último presidente do regime militar. A equipe econômica de Figueiredo era constituída inicialmente por Karlos Rischbiter, no Ministério da Fazenda, e Mário Henrique Simonsen, deslocado da Fazenda para o Planejamento. Delfim Netto, após ocupar a embaixada brasileira em Paris, durante o governo Geisel, voltou ao país para assumir o Ministério da Agricultura.

Logo no início do governo, travou-se uma luta política para a definição dos rumos da economia. O ministro Simonsen propunha um rigoroso ajuste fiscal, bem como cortes nos investimentos não prioritários, buscando a melhoria da conta em transações correntes e o controle do processo de endividamento externo. Os ministros considerados desenvolvimentistas, como Delfim Netto, da Agricultura, e Mário Andreazza, do Interior, se opunham a essa política, reproduzindo uma situação de conflito quase sempre presente na condução da economia brasileira. Historicamente, dentro do Estado brasileiro coexistem as correntes denominadas desenvolvimentistas ou heterodoxas, preocupadas com o crescimento econômico a qualquer custo, e as correntes ortodoxas ou pragmáticas, preocupadas tão-somente com o equilíbrio dos chamados fundamentos macroeconômicos, que, uma vez alcançado, abriria caminho para o crescimento econômico. As correntes desenvolvimentistas quase sempre se impuseram, consequência do grande dinamismo e potencial de crescimento de nossa economia, bem como do amplo apoio da sociedade a esse tipo de política.

Em pouco tempo, Delfim Netto substituiu Simonsen no Ministério do Planejamento e, entre agosto de 1979 e outubro de 1980, tentou reeditar o milagre econômico, apesar da situação externa adversa. Contudo, o advento de mais um choque do petróleo, somado ao dos juros externos e à recessão mundial, transformou o gestor do milagre em gestor de uma política econômica profundamente recessiva.

A política econômica inicial foi de orientação heterodoxa, baseada no controle dos juros, na maior indexação dos salários, que passaram a ser reajustados semestralmente e por faixas, e na desvalorização cambial de 30% em dezembro de 1979¹. Além disso, foram prefixadas as correções monetária e cambial, para 1980, a taxas bastante inferiores à inflação de 1979. A pré-fixação seria uma tentativa de atuar sobre as expectativas inflacionárias para 1980, levando os agentes econômicos a reajustarem seus preços a taxas próximas daquela pré-fixada.

A retomada desenvolvimentista foi impulsionada pela manutenção dos investimentos nos setores de energia e de substituição de importações de insumos

básicos e nas atividades voltadas para a exportação, especialmente a agricultura. O crescimento do PIB atingiu 9,1% em 1980, gerando fortes pressões sobre o balanço de pagamentos, que levaram à rápida reversão da política macroeconômica no final daquele ano. Esse expressivo resultado com relação ao crescimento econômico não se repetiu no que tange ao controle da inflação: o crescimento dos preços atingiu 110,2% no ano de 1980, contra 77,2% no ano anterior².

Essa tentativa de reedição do milagre econômico seria criticada por sua falta de sustentação a médio e longo prazos. Em vez desse comportamento errático da economia — com um crescimento de 9% em um ano, sucedido por uma recessão de 3% logo em seguida, configurando uma variação de 12% no PIB —, teria sido menos traumático um crescimento mais moderado, tanto em 1979 como em 1980, anos em que ainda havia uma relativa liquidez no sistema financeiro internacional. A política econômica mais adequada teria sido uma tentativa de recessão administrada, coerente com o II PND. A conjuntura adversa requeria medidas como o racionamento de combustíveis, o controle seletivo das importações e um programa de emergência de substituição de importações, além de apoio redobrado às exportações. Eram necessárias, por um lado, a radicalização do II PND e, por outro, uma política de total sintonia com relação à era da energia cara, com intervenções nos vários setores industriais, buscando a melhor utilização das várias formas de energia e a diminuição das perdas. Essas ações deveriam ser mais intensas e mais rápidas nos setores com alto consumo de derivados de petróleo, especialmente o óleo combustível. Prioridade deveria ter sido dada ao aperfeiçoamento de processos e produtos na estrutura industrial já instalada³. Essa era, em maior ou menor grau, a posição defendida por Mário Henrique Simonsen, que sintetizou com precisão a problemática das restrições externas sobre a economia brasileira: “A inflação é péssima, mas o impasse externo é mortal”. Na verdade, algumas dessas medidas, como o racionamento de combustíveis, chegaram a ser propostas, mas não foram implementadas por falta de sustentação política do governo militar. Outras medidas, como a substituição do óleo combustível por energia elétrica para a produção de cimento, só seriam implantadas posteriormente.

Em 1980, houve grandes dificuldades para financiar o déficit em transações correntes de US\$ 12,8 bilhões, resultando em uma queda de US\$ 3 bilhões no nível das reservas. A grave deterioração das contas externas provocou uma guinada radical: a política macroeconômica a partir daí se voltaria para o controle da absorção interna, reduzindo as necessidades de divisas estrangeiras⁴.

O efeito da recessão foi uma queda de 4,3% do PIB em 1981. O PIB de 1982, apesar do agravamento do quadro externo, cresceu 0,8%, o que não evitou,

porém, a queda do PIB *per capita*. Sem dúvida, a realização de eleições em 1982 diminuiu um pouco o ardor recessivo da política econômica. Passadas as eleições de novembro de 1982, no entanto, o país teve de recorrer formalmente ao FMI.

As negociações entre o país e o FMI foram bastante complexas, resultando na assinatura de sete cartas de intenções em 24 meses. A questão que causava maiores divergências era a medida do déficit público: em uma economia indexada como a brasileira, o déficit era afetado diretamente pela taxa de inflação. Na quarta carta de intenções, assinada em novembro de 1983, criou-se um novo critério de aferição do desempenho fiscal — o conceito de déficit operacional, obtido pela dedução das correções monetária e cambial incidentes sobre a dívida pública. A partir de então, as contas públicas passaram a ser aferidas utilizando-se três conceitos de déficit (ou superávit):

- 1) Primário: considera-se apenas a diferença entre as receitas e despesas, excluindo-se os custos da dívida pública (constituía a forma de medir o esforço do governo na busca do equilíbrio das contas públicas).
- 2) Operacional: obtido pela adição do resultado primário aos juros das dívidas interna e externa.
- 3) Nominal, também denominado Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP): obtido adicionando-se, ao operacional, as despesas com as correções monetária e cambial do estoque da dívida⁵.

As metas básicas acordadas não sofreram grandes alterações, pois a preocupação central do FMI era com o equilíbrio do balanço de pagamentos, ou seja, garantir que o país pagaria os seus compromissos externos. Para isso, em 1983, o teto do déficit em transações correntes foi fixado em US\$ 6,9 bilhões, o que implicaria um superávit comercial de US\$ 6 bilhões e exportações líquidas de bens e serviços de US\$ 4 bilhões. Para aumentar o volume de exportações, previa-se uma desvalorização do cruzeiro, a uma taxa mensal superior à taxa de inflação, em 1%. A meta de inflação fixada para 1983 era de 78% e deveria ser alcançada com o controle das contas públicas, incluindo os gastos das empresas estatais, além da contenção da demanda agregada via desindexação parcial dos salários⁶.

11.2 A RECESSÃO BRASILEIRA E A MORATÓRIA MEXICANA

A política econômica adotada no final de 1980 e ao longo de 1981 seguiu os manuais da ortodoxia: controle das despesas públicas e dos gastos das empresas estatais; aumento da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de câmbio para importação; e uma violenta contração da liquidez real e do crédito, com exceção da agricultura, cujo

volume de crédito seria expandido. Em razão dessas medidas, registrou-se uma queda de 4,3% no PIB em 1981 — a primeira do pós-guerra. Entretanto, a inflação não sofreu grandes reduções — o IGP caiu levemente, de 110% em 1980 para 95% em 1981. Na verdade, tal diminuição deveu-se a um choque agrícola favorável: enquanto os preços industriais subiram 99,7%, os preços agrícolas cresceram 70,7% em 1981.

Em 1981, a balança comercial apresentou um superávit de US\$ 1,2 bilhão, contra um déficit de US\$ 2,8 bilhões em 1980. As exportações alcançaram 8,5% do PIB, com um aumento de 0,5% em relação a 1980. Já as importações caíram 1,2%, passando de 9,2% do PIB em 1980 para 8% em 1981. As taxas de juros internacionais aumentaram, porém, em quase quatro pontos percentuais em 1981, aumentando em US\$ 3 bilhões as despesas com juros da dívida externa, que absorviam, então, 40% das receitas com exportações⁷.

A produção industrial caiu 10%, com uma retração de 26,3% e 19% nos segmentos de bens de consumo duráveis e de bens de capital, respectivamente⁸. Enfim, foi uma política econômica recessiva muito rigorosa, talvez mais até do que a que seria praticada em 1983, sob a supervisão do FMI.

A moratória mexicana de 1982 tornou ainda mais dramáticas as pressões sobre o balanço de pagamentos. O superávit comercial foi reduzido para US\$ 780 milhões, em função de uma queda de US\$ 3,1 bilhões nas exportações, que alcançaram US\$ 20,2 bilhões em 1982, contra US\$ 23,3 bilhões no ano anterior. Mas as importações caíram de US\$ 22,1 bilhões em 1981 para US\$ 19,4 bilhões em 1982, diminuindo o impacto da queda das exportações sobre o déficit comercial. As despesas com os juros da dívida externa atingiram US\$ 11,4 bilhões nesse ano e o déficit em conta corrente, US\$ 14,8 bilhões. A moratória mexicana e a deterioração das contas externas brasileiras dificultaram o financiamento desse déficit, e as reservas líquidas do país se tornaram negativas em mais de US\$ 2 bilhões. Os pagamentos dos juros da dívida externa representaram 70% dos déficits em conta corrente no período 1980-1982⁹.

Em 1983, prosseguiu a política de contração da demanda. A maxidesvalorização cambial de 30% efetuada em fevereiro de 1983, associada a um choque agrícola, acelerou a inflação, que atingiu a marca anual de 211%. A aceleração da inflação, aliada à desindexação parcial dos salários, provocou uma perda de 15% no poder de compra dos assalariados. A queda do PIB foi de 2,9%, enquanto o produto industrial caiu 5,2%, provocando uma taxa de desemprego de 7,5% entre o pessoal ligado à produção. O setor de bens de capital sofreu uma queda de 19%, acumulando uma retração na produção de 55% no período 1981-1983. A ampliação da capacidade produtiva desse setor, ocorrida com o II PND,

foi praticamente pulverizada. A queda na produção de bens intermediários foi de somente 2,5%, contra 5% na de bens não-duráveis e 1% na de bens duráveis. A recessão de 1981-1983 provocou uma perda de 11% na renda *per capita*, situação somente enfrentada pelo país na Grande Depressão. Essa queda expressiva no nível de atividade econômica, combinada com um grande crescimento da inflação, configura a chamada *estagflação*, que se verificou durante esse período também nos países desenvolvidos. Em princípio, a estagflação contraria o saber econômico convencional, segundo o qual em um processo recessivo, com queda da demanda agregada, os preços não deveriam subir.

O considerável declínio da produção de bens de capital fortaleceu os críticos do PSI, que não associavam as dificuldades econômicas do país a uma brutal sangria de recursos causada pelos choques do petróleo e dos juros externos. Para esses críticos, as dificuldades enfrentadas pela indústria decorriam de seu artificialismo e de sua pouca competitividade, situação provocada pelo próprio PSI. Diante disso, o país estaria atravessando uma “crise purificadora” que deveria levar ao sucateamento de uma indústria ineficiente, assim como já ocorreria em outros países latino-americanos. A retomada do crescimento em 1984, impulsionada pelas exportações crescentes, com importações bastante limitadas, diminuiu a credibilidade desses argumentos e de seus defensores. No final dos anos 1980, essas questões voltariam novamente ao centro dos debates sobre as soluções para a retomada do processo de desenvolvimento brasileiro.

Em 1983, enquanto o país enfrentava essa terrível recessão, as contas externas atingiram as metas acordadas com o FMI. O superávit comercial chegou a US\$ 6,5 bilhões, devido à redução das importações para 6,8% do PIB. Esses resultados só foram possíveis em razão do início das operações de vários projetos implantados com o II PND, que permitiram o aprofundamento da substituição de importações. Uma pequena queda nos preços do petróleo e a contração da demanda, causada pela recessão, também contribuíram para esses resultados. Mesmo com a retomada do crescimento em 1984, no entanto, as importações não voltariam a crescer: o superávit comercial atingiria US\$ 13 bilhões, e permaneceria nesse patamar por uma década.

11.3 A RETOMADA DO CRESCIMENTO EM 1984

A recuperação da economia norte-americana a partir de 1984 foi de fundamental importância para a retomada do crescimento da economia brasileira, apoiada no aumento das exportações e no crescimento da renda agrícola, em função de uma forte alta nos preços dos produtos primários, que repercutiram em compras de insumos e maquinários.

A produção industrial cresceu 7% em 1984. A indústria de transformação teve uma expansão de 6,1%, enquanto a indústria extractiva mineral cresceu 27,3%, em decorrência da contínua expansão da produção de petróleo. A participação do petróleo nacional no consumo passou de 21% em 1981 para 42% em 1984, resultando em uma redução de US\$ 4 bilhões nas despesas com importações no período¹⁰.

A indústria de bens de consumo duráveis sofreu nova queda, de 7,5%, em relação a 1983. A produção de bens não duráveis cresceu 2,5%, em função de uma pequena recuperação salarial. O setor de bens de capital cresceu 14,8%, em função da demanda proveniente dos setores agrícolas e de produtos de exportação e do crescimento da indústria extractiva mineral¹¹.

Enquanto o PIB cresceu 5,4% em 1984, a produção agrícola, após o biênio anterior desfavorável, cresceu 7,9%, com um grande aumento na produção de alimentos para o mercado interno. Apesar do choque agrícola positivo, a taxa de inflação manteve-se no mesmo patamar, atingindo 235% em 1984, contra 224% em 1983. A estabilidade apenas relativa da taxa de inflação era reflexo da crescente indexação da economia, que resultava na elevação dos patamares inflacionários a cada novo choque de oferta, choque cambial ou tentativa de mudança na estrutura de apropriação da renda. A partir dessas constatações, foram sendo desenvolvidas as análises teóricas que resultaram no conceito de inflação inercial. A grande recessão no período 1981-1983, com seus altíssimos custos econômicos e sociais, levou à proposta de **choque heterodoxo**, política antiinflacionária que se contrapunha ao choque ortodoxo, baseado unicamente na contração da demanda. Essa proposta seria implementada no país em 1986, com o Plano Cruzado.

TABELA 11.1 BRASIL: VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS INTERNAS — 1978-1985 (%)

Ano	PIB	Investimento/PIB (FBCF)	IGP-DI	Déficit público
1978	5,0	22,3	40,5	5,7
1979	6,8	23,4	77,2	8,3
1980	9,2	22,9	110,2	6,7
1981	- 4,3	24,3	95,2	6,0
1982	0,8	23,0	99,7	7,3
1983	- 2,9	19,9	211,0	4,4
1984	5,4	18,9	223,8	2,7
1985	7,9	18,0	235,1	4,3

Fontes: Banco Central e Conjuntura Económica.

**Questões
DE REVISÃO**

1.

Que razões provocaram a saída de Simonsen e a volta de Delfim Netto ao comando da economia?

2.

Como se deu a tentativa de retomada do crescimento conduzida por Delfim Netto em 1979-1980?

3.

Comente as principais características da recessão delfiniana do período 1981-1983. Comente os principais fatores que explicam a retomada do crescimento a partir de 1984.

4.

CAPÍTULO

12

A crise da dívida externa e a crise fiscal do Estado



Bolsa de Valores de São Paulo: o sistema financeiro brasileiro tornou-se incapaz de financiar o setor produtivo — Cacalo Kfhouri/Abril Imagens

A crise da dívida externa brasileira nos anos 1980 foi decorrência direta do processo de inserção internacional do país. Embora tenha se destacado pela sua magnitude e duração, essa crise foi tão-somente mais uma crise cambial que atingiu a economia brasileira. Como já apontaram vários autores, os problemas da nossa economia estão sempre associados, direta ou indiretamente, às crises cambiais.

O aumento do endividamento foi acelerado a partir do milagre econômico, supostamente financiado pela entrada de recursos externos. A partir do primeiro choque do petróleo e durante o período de implantação do II PND, o endividamento aumentou devido ao financiamento dos déficits em transações correntes do país. Após o segundo choque do petróleo e o choque dos juros externos, a progressão do endividamento passou a se alimentar da elevação dos custos da própria dívida e da deterioração dos termos de troca.

Os dados sobre a evolução da dívida externa do Brasil não deixam dúvidas quanto à importância dos fatores externos na explicação para a escalada do endividamento. O crescente aumento das despesas com o serviço da dívida estava na origem da deterioração das contas internas do país — a chamada crise fiscal do Estado —, no estancamento de seu crescimento, na queda do nível de investimentos e na disparada da inflação. A crise da dívida externa desestruturou profundamente a economia brasileira e conduziu o país à hiperinflação.

12.1 DÍVIDA EXTERNA — ORIGEM E CRESCIMENTO

O aumento do endividamento externo do país, em decorrência da grande liquidez internacional de capitais, ocorreu no final da década de 1960, após o início do milagre econômico. Em 1969, a dívida ultrapassou os US\$ 4 bilhões, após permanecer pouco acima dos US\$ 3 bilhões durante toda a década. A dívida subiu de US\$ 3,3 bilhões em 1967 para US\$ 12,6 bilhões em 1973, crescendo a uma taxa média de 25,1% ao ano. Além disso, sua estrutura alterou-se profundamente. Nesse período, “a participação na dívida pública total de empréstimos oriundos de fontes privadas cresceu de 26,9% para nada menos que 64,1% (...)”¹.

Procurou-se associar esse rápido crescimento da dívida ao grande crescimento do PIB durante o milagre econômico, mas, na verdade, este crescimento foi financiado quase que totalmente por recursos internos. De 1968 a 1973, o crescimento das reservas correspondeu a dois terços do aumento do endividamento externo de médio e longo prazos. A dívida externa líquida, diferença entre a dívida bruta e as reservas internacionais, passou de US\$ 3,1 bilhões em 1967 para US\$ 6,2 bilhões em 1973, com um crescimento médio de 12,2% ao ano. O aumento no endividamento, portanto, não foi usado para

financiar déficits em transações correntes, que deviam ser cobertos por investimentos diretos e empréstimos externos. Normalmente, o capital externo entrava no país na forma de empréstimos, que representavam 86%, em média, do ingresso total no pós-guerra. Os investimentos diretos, na forma de capital de risco, representavam apenas 14% do ingresso total. Segundo Batista Jr., entre 1970 e 1973, por exemplo, a contribuição dos recursos externos representou, em média, tão-somente 5,3% do financiamento da formação bruta de capital².

Paulo Davidoff Cruz mostra que no período 1969-1973 a balança comercial esteve perfeitamente equilibrada, enquanto os chamados *serviços produtivos* apresentaram um déficit de US\$ 2 bilhões. Já a conta capital de risco mostrou um saldo positivo de US\$ 1 bilhão. Assim, a pressão exercida pela balança comercial e pela conta dos serviços produtivos foi inferior a US\$ 1 bilhão, não justificando uma captação líquida de empréstimos e financiamentos no montante de US\$ 6,8 bilhões nesse período³.

Qual era a motivação das autoridades econômicas para manter montantes tão elevados de reservas? Considera-se seguro um nível de reservas que possa garantir pelo menos três meses de importações. Em 1967-1968, as reservas brutas brasileiras não eram suficientes nem para cobrir um mês de importações, enquanto as reservas líquidas eram negativas. Diante dessa situação, o aumento da dívida e a constituição de grandes volumes de reservas podem ser atribuídos a uma preocupação em assegurar um bom volume de reservas internacionais. Entretanto, a relação entre reservas líquidas e importações cresceria rapidamente, atingindo quase 100% em 1973, isto é, as reservas seriam suficientes para garantir o pagamento de um ano de importações. A manutenção de um nível tão elevado de reservas tem um custo equivalente à diferença entre o custo do endividamento e a receita auferida com as aplicações das reservas. Mesmo com as taxas reais quase negativas dessa primeira fase de endividamento, esses custos tenderiam a crescer à medida que aumentava o próprio montante total da dívida.

No período 1974-1977, a dívida cresceu aceleradamente com o financiamento, via endividamento, dos altos déficits em transações correntes, causados pelos choques externos. A dívida líquida saltou de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 31,6 bilhões em 1978, crescendo à taxa média de 38,7% ao ano. Nessa época, o aumento do endividamento decorreu também da decisão de implantar o II PND, financiando os déficits da balança comercial e de serviços com recursos externos. O peso da participação estatal no endividamento subiu de 51,7% em 1973 para 63,3% em 1978, ultrapassando os 80% do total durante a década de 1980. Esse aumento decorreu dos grandes investimentos estatais desse período, que foram financiados, basicamente, por empréstimos externos.

Simultaneamente, ocorreu uma retração nos investimentos privados financiados por esses recursos, em um momento de aumento dos seus custos. Segundo Paulo Davidoff Cruz, em 1972 o setor público era responsável por 25% da captação de empréstimos em moeda, enquanto o setor privado era responsável pelos 75% restantes. Já em 1978, o setor público captava 60% do total, contra 40% do setor privado, ao passo que em 1981 a participação pública atingiria os 70%⁴. Além disso, os empréstimos passaram a ser feitos a taxas de juros variáveis, que se tornariam cada vez maiores. O aumento da dívida bruta, a taxas de juros cada vez mais altas, tornou o **endividamento externo** um processo auto-alimentado e, em 1977-1978, o pagamento de juros já representava quase 50% do déficit em conta corrente⁵.

A partir de 1979, a situação das contas externas tornou-se extremamente grave, devido ao novo choque do petróleo e ao choque dos juros externos. Além das perdas nas relações de troca, ocorreu o aumento do protecionismo e a retração dos fluxos comerciais, o que implicou a redução nas exportações brasileiras em 1982 e 1983. As taxas de juros internacionais dispararam: a LIBOR chegou a 16,4% ao ano em 1980, enquanto a Prime Rate atingiu 21,5%⁶.

DÍVIDAS BRUTA E LÍQUIDA E TRANSAÇÕES CORRENTES

O aumento da dívida bruta total de um país pode ser decomposto da seguinte forma:

$$\Delta DB = TC + E - ID + \Delta R$$

em que:

ΔDB = variação da dívida externa bruta;
 TC = déficit em transações correntes;
 E = empréstimos líquidos a não-residentes;
 ID = investimentos diretos líquidos;
 ΔR = variação das reservas internacionais.

O aumento da dívida líquida corresponde à diferença entre o déficit em conta corrente e os investimentos diretos líquidos. Considerando-se

$E=0$ e passando ΔR para o primeiro membro da igualdade, temos:

$$\Delta DL = TC - ID$$

em que:

ΔDL = variação da dívida externa líquida;
 TC = déficit em transações correntes ou em conta corrente;
 ID = investimentos diretos líquidos⁷.

⁷Como resultado, os pagamentos líquidos de juros aumentaram de US\$ 2,7 bilhões em 1978 para US\$ 11,4 bilhões em 1982, fato que reflete não apenas a acentuada elevação das taxas de juros internacionais, mas também o rápido crescimento da dívida líquida e os *spreads* mais altos pagos pelos tomadores de empréstimos brasileiros depois de 1980. O custo médio da dívida subiu, em termos nominais, de 10,9% em 1978 para 21,1% em 1982, e de 3,3% para

14,2% em termos reais.”⁸

Consequentemente, a transferência de recursos para o exterior, medida como a diferença entre exportações e importações de bens e serviços, aumentou de 0,4% do PIB em 1980 para cerca de 3% do PIB em 1981-1982 e atingiu 5% do PIB em 1983⁹.

No final de 1982, após a moratória mexicana, o Brasil buscou, com o FMI, recursos e apoio para renegociar suas dívidas. O objetivo do país era reescalonar as amortizações, enquanto os esforços do FMI, dos outros organismos financeiros multilaterais e do governo norte-americano visavam diminuir a exposição dos grandes bancos norte-americanos e europeus nos seus empréstimos para o Brasil e o resto da América Latina, o que só seria alcançado com o aumento das transferências líquidas de recursos para o exterior. Foi esse o destino dos elevados superávits comerciais que o país passou a apresentar a partir de 1983.

12.2 DESEQ UILÍBRIOS EXTERNO E A CRISE FISCAL

A partir da deterioração das contas externas do país, avançou também a deterioração das contas internas, configurando o que James O'Connor denominou de **crise fiscal do Estado**¹⁰. A dívida externa foi quase toda estatizada por intermédio do aumento expressivo da participação direta do setor público na captação de recursos, além do seu papel de avalista de empréstimos contraídos pelo setor privado, bem como da responsabilidade assumida pelo Banco Central em saldar em dólares, no exterior, as dívidas do setor privado. Essas dívidas eram pagas em cruzeiros depositados no Banco Central, em decorrência dos controles cambiais então existentes. Os pesados encargos das dívidas externa e interna provocaram um profundo desequilíbrio estrutural no setor público brasileiro (ver Tabelas 12.3 e 12.4). No período 1970-1973, auge do milagre econômico, a poupança do governo atingira uma taxa média de 6,6% do PIB, o que equivale a dizer que os três níveis de governo, após todas as suas despesas, haviam poupado pouco mais de um quarto da arrecadação total, que alcançara uma média de 25,9% do PIB no período. A poupança pública foi declinando continuamente, conforme aumentava a instabilidade externa, até tornar-se negativa em 1985, alcançando menos 2% do PIB em 1988¹¹.

Mais uma vez, as explicações para essa questão dependem dos pressupostos de cada análise. Para os ortodoxos, o problema era decorrente da excessiva estatização da economia brasileira, dos pesados encargos com pessoal e previdência e do excesso de despesas correntes, tudo isso, sendo típico de uma situação de descontrole fiscal, resultava em grande déficit público, que era

financiado pelo aumento do endividamento interno. Além disso, acreditavam que, como a dívida pública foi crescentemente indexada, os seus títulos transformaram-se em uma quase-moeda: a dívida seria rolada em prazos cada vez mais curtos, até o limite da rolagem diária, no mecanismo conhecido como *overnight*. A partir de então, os títulos públicos passaram a exercer algumas das funções clássicas da moeda: unidade de conta e reserva de valor, além de apresentar grande segurança e alta liquidez. Essa corrente de pensamento localizava, portanto, na questão fiscal a fonte do descontrole inflacionário no país.¹²

Outra linha interpretativa, abrangendo diversos autores keynesianos e estruturalistas, associava diretamente o aumento do endividamento interno ao endividamento externo. O Estado brasileiro desempenhou durante meio século um papel fundamental no avanço e na consolidação do PSI. A deterioração qualitativa dessa ação estatal ocorria simultaneamente à deterioração das nossas contas externas. Não se trataria de nenhuma coincidência estatística o fato de que a poupança pública e os investimentos declinavam na mesma medida em que aumentavam os pagamentos de juros das dívidas externa e interna. Na verdade, o crescimento da dívida interna estaria associado diretamente ao da dívida externa: as autoridades monetárias teriam provocado o primeiro ao esterilizar o excesso de moeda proveniente do ingresso de capitais externos no país, uma vez que os expressivos superávits comerciais eram obtidos pelo setor privado da economia, enquanto o responsável pelo pagamento da dívida externa era o setor público.¹³

Essa associação entre um quadro de forte desequilíbrio externo com desequilíbrios internos tornou-se clássica na literatura econômica a partir da análise da hiperinflação alemã dos anos 1920. Os autores alinhados teoricamente com a Teoria Quantitativa da Moeda enxergavam no desequilíbrio fiscal a origem da expansão excessiva de oferta nominal de moeda, que resultaria em inflação e em desvalorização cambial. Essa era a explicação monetarista clássica para a hiperinflação alemã.¹⁴

Os alemães desenvolveram uma interpretação alternativa, conhecida como Teoria do Balanço de Pagamentos, e cujo ponto de partida era o pagamento das reparações de guerra pela Alemanha, que resultou em grande desequilíbrio no balanço de pagamentos do país. Esse desequilíbrio externo provocava a desvalorização da moeda alemã, causava inflação e resultava em desequilíbrio fiscal. Nesse quadro de análise, a emissão monetária era endógena e, portanto, consequência, e não causa, do desequilíbrio fiscal e da própria inflação. As experiências históricas de hiperinflações dão evidência empírica a essa teoria: em todos os casos estudados de colapso da moeda de um país, ocorre

transferência de enormes recursos para o exterior. Essa seria também a situação presente quando da eclosão de hiperinflações na América Latina a partir dos anos 1980.

Os economistas keynesianos tendiam a concordar com a Teoria do Balanço de Pagamentos, seguindo a própria posição de Keynes. Mas vários desses autores desenvolveram um modelo interpretativo eclético, associando ao desequilíbrio externo fatores ligados à política econômica seguida internamente pelo país. Assim, os componentes internos de política fiscal também teriam importância no desencadeamento da inflação e sua transformação em um processo hiperinflacionário. Tais autores procuravam considerar as políticas econômicas com que os países reagem às restrições externas¹⁵. Na verdade, a análise das variáveis macroeconômicas dos 15 principais devedores mostra uma deterioração conjunta desses indicadores, apesar dos fortes ajustes externos por que passaram suas economias. Segundo o próprio FMI, esse grupo de países implementou um importante ajuste externo entre 1981-1982 e 1984-1985, pois seu déficit em conta corrente passou de 33% das exportações para praticamente o equilíbrio¹⁶.

12.3 A ESPECULAÇÃO FINANCEIRA

O aumento da inflação a partir dos choques externos encontrou na estrutura oligopolizada do sistema financeiro um importante mecanismo de sustentação e aprofundamento, exacerbado pela especulação financeira, que foi articulando os interesses do chamado capital produtivo com o capital especulativo. Quanto mais a inflação subia, maior era a realimentação financeira provocada pela rede de endividamento das empresas privadas e públicas e dos consumidores. O resultado foi uma carga financeira crescente sobre a renda líquida disponível dos agentes econômicos com pouco poder de barganha, especialmente os assalariados, os locadores de imóveis, como também as pequenas e médias empresas, além de empresas públicas cujos preços e tarifas eram controlados.

As grandes empresas, em função de seu poder de mercado, acumulavam lucros excessivos, acima de suas expectativas de investimentos, especialmente no período recessivo 1981-83. Esse capital excedente era destinado à especulação financeira, articulando e soldando os interesses do capital produtivo com o capital especulativo¹⁷. Por consequência, em momentos de queda no crescimento econômico ou em situações de dificuldades em setores específicos, essas empresas apresentavam resultados financeiros maiores que os resultados operacionais. É desta forma que nos anos 80, especialmente a partir da recessão 1981-83, enquanto aumenta a deterioração das contas públicas, as grandes empresas privadas realizam um notável ajuste patrimonial, diminuindo em muito

o seu endividamento, melhorando o conjunto de seus indicadores financeiros e de desempenho empresarial propriamente dito, como margens e taxas de lucro¹⁸.

A face perversa da correção monetária apareceu claramente quando os agentes econômicos se tornaram “sócios da inflação”: os títulos públicos, originalmente criados para permitir ao governo o gerenciamento da liquidez da economia, tornavam-se ativos de primeira linha, determinando a taxa mínima de rentabilidade do mercado, pois apresentavam risco nulo e eram protegidos contra a inflação. A partir dessa constatação, Octávio Gouveia de Bulhões, um dos criadores do mecanismo da correção monetária, começou a criticar a indexação da economia. Se a correção monetária permitira a convivência com altas taxas de inflação e um combate a elas de forma gradual, transformouse pouco a pouco em um mecanismo auto-alimentador da inflação. Os agentes econômicos, ao calcularem a rentabilidade pretendida para os títulos públicos, incorporavam taxas futuras superestimadas de inflação, transformando a correção monetária em correia de transmissão impulsora da inflação.

Essa questão ia além do descontrole de um mecanismo criado para a convivência com a inflação. Como assinalam Tavares e Beluzzo, os capitais dirigidos à especulação eram capitais excedentes em relação às próprias oportunidades de investimentos produtivos. Esse era, segundo eles, o nó górdio do sistema financeiro brasileiro: uma incapacidade visceral de atuar como capital bancário e de constituir, com o capital industrial, um capital financeiro que possibilitasse a consolidação de formas capitalistas mais desenvolvidas no país. Em outras palavras, o sistema financeiro era incapaz de financiar o setor produtivo. Ao mesmo tempo, a participação do setor financeiro no PIB do país era muito superior àquela verificada nos países desenvolvidos, independentemente da metodologia empregada para medição. Em função da aceleração inflacionária e da especulação financeira que a acompanhava, o oligopolizado sistema financeiro brasileiro tornou-se hiperdesenvolvido, concentrador de renda e de poder político, com claros prejuízos sociais.

Questões DE REVISÃO

Que motivos podem ser apontados para explicar o surgimento e o

1. crescimento da dívida externa brasileira a partir dos anos 1960?

2. Comente a explicação do desequilíbrio externo como determinante da crise fiscal do Estado e da escalada inflacionária no país.

3. Como se deu o processo de estatização da dívida externa brasileira?

Quais foram as principais características do processo de especulação

4. financeira na economia brasileira a partir do final dos anos 1970?

5. Quais as implicações da existência de grande especulação financeira sobre a economia?

APÊNDICE: ALGUNS INDICADORES ECONÔMICOS

TABELA 12.1 DÍVIDA EXTERNA DO BRASIL: 1960-2004 (US\$ BILHÕES)

Ano	Dívida externa bruta	Reservas	Dívida externa líquida*
1960	3,1	0,3	2,8
1961	3,1	0,5	2,6
1962	3,2	0,3	2,9
1963	3,2	0,2	3,0
1964	3,1	0,2	2,9
1965	3,5	0,5	3,0
1966	3,7	0,4	3,3
1967	3,4	0,2	3,2
1968	3,8	0,3	3,5
1969	4,4	0,7	3,7
1970	5,3	1,2	4,1
1971	6,6	1,7	4,9
1972	9,5	4,2	5,3
1973	12,6	6,4	6,2
1974	17,2	5,3	11,9
1975	21,2	4,0	17,2
1976	26,0	6,6	19,4
1977	32,0	7,3	24,7
1978	43,5	11,9	31,4
1979	49,9	9,7	40,2
1980	53,9	5,9	48,0
1981	61,4	6,7	54,7
1982	69,7	4,0	65,7
1983	81,3	4,0	77,3
1984	91,0	12,0	79,0
1985	95,8	11,6	84,2

1986	101,8	6,8	95,0
1987	107,5	7,5	100,0
1988	102,6	9,1	93,5
1989	99,3	9,7	89,6
1990	96,5	10,0	86,5
1991	93,0	9,4	83,6
1992	110,8	23,8	87,0
1993	114,3	32,2	82,1
1994	119,7	38,8	80,9
1995	129,3	51,8	77,5
1996	142,1	60,1	84,0
1997	163,3	52,2	111,1
1998	197,5	44,6	152,9
1999	199,0	36,3	162,7
2000	189,5	33,0	156,5
2001	182,3	35,9	146,4
2002	187,3	37,8	149,5
2003	194,7	49,3	145,4
2004	182,6	52,9	129,7
2005	150,7	53,8	96,9

* Dívida externa líquida = Dívida externa bruta (Médio e longo prazos) – Reservas.
 Fontes: Banco Central; Conjuntura Económica, junho 2005.

TABELA 12.2 BALANÇO DE PAGAMENTOS: BRASIL 1965-2004 (US\$ BILHÕES)

Ano	Exportações	Importações	Saldo da balança comercial	Saldo da balança de serviços	Saldo de transações correntes	Movimento de capitais	Saldo do balanço de pagamentos
1965	1,6	0,9	0,7	-0,4	0,4	0,0	0,3
1966	1,7	1,3	0,4	-0,5	0,05	0,1	0,2
1967	1,7	1,4	0,3	-0,5	-0,2	0,0	-0,2
1968	1,9	1,9	0	-0,6	-0,5	0,5	0,0
1969	2,3	2,0	0,3	-0,6	-0,3	0,9	0,5
1970	2,7	2,5	0,2	-0,8	-0,6	1,0	0,5
1971	2,9	3,2	-0,3	-1,0	-1,3	1,8	0,5
1972	4,0	4,2	-0,2	-1,3	-1,5	3,5	2,4
1973	6,2	6,2	0	-1,7	-1,7	3,5	2,2
1974	8,0	12,7	-4,7	-2,4	-7,1	6,3	-0,9
1975	8,7	12,2	-3,5	-3,2	-6,7	6,2	-1,0
1976	10,1	12,4	-2,3	-3,8	-6,0	6,6	-1,2
1977	12,1	12,0	0,1	-4,1	-4,0	5,3	0,6
1978	12,7	13,7	-1,0	-5,1	-6,0	10,9	4,3
1979	15,2	18,1	-2,9	-7,9	-10,7	7,7	-3,2
1980	20,1	23,0	-2,9	-10,2	-12,8	9,7	-3,5
1981	23,3	22,1	1,2	-13,1	-11,7	13,6	1,9
1982	20,2	19,4	0,8	-17,1	-16,3	10,5	-5,8
1983	21,9	15,4	6,5	-13,4	-6,8	2,9	-3,9
1984	27,0	13,9	13,1	-13,2	0,05	8,0	8,0
1985	25,6	13,2	12,5	-12,9	-0,2	1,6	1,4
1986	22,3	14,0	8,3	-13,7	-5,3	-5,9	-11,3
1987	26,2	15,1	11,2	-12,7	-1,4	-7,8	-9,3
1988	33,8	14,6	19,2	-15,1	4,2	-9,8	-5,6
1989	34,4	18,3	16,1	-15,3	1,0	-9,6	-8,6
1990	31,4	20,7	10,8	-15,4	-3,8	-0,4	-4,2
1991	31,6	21,0	10,6	-13,5	-1,4	4,1	2,7
1992	35,9	20,6	15,3	-11,3	6,1	4,8	10,9
1993	38,3	25,7	12,9	-15,6	-0,6	12,5	11,9
1994	43,5	33,1	10,4	-14,7	-1,7	14,3	12,9
1995	46,5	49,7	-3,2	-18,6	-18,0	29,4	13,5
1996	47,7	53,3	-5,6	-20,4	-23,5	34,0	8,7

1997	53,0	61,3	-8,4	-25,9	-30,8	25,8	-7,9
1998	51,1	57,6	-6,5	-28,3	-33,4	29,7	-8,0
1999	48,0	49,2	-1,2	-25,8	-25,4	17,4	-7,8
2000	55,1	55,7	-0,6	-25,5	-24,7	19,4	-2,3
2001	58,2	55,6	2,6	-27,5	-23,2	26,8	3,3
2002	60,4	47,2	13,1	-23,2	-7,7	8,9	0,3
2003	73,1	48,3	24,8	-23,5	4,2	5,1	8,5
2004	96,5	62,8	33,7	-25,3	11,7	-7,3	2,2
2005	118,3	73,6	44,7	-3,41	14,2	-8,8	4,3

Fontes: Banco Central e Conjuntura Económica.

TABELA 12.3 VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS DOS 15 PRINCIPAIS DEVEDORES (1970-1988)

Ano	Crescimento do PIB	Investimento/PIB	Inflação	Déficit público	Conta corrente/exportações
1970-1979	5,9	24,0	31,7	-2,6	-17,0
1980	5,4	24,6	47,2	-0,8	-18,0
1981	0,1	24,0	53,7	-4,3	-30,7
1982	-0,5	21,5	55,9	-5,9	-35,8
1983	-2,7	17,4	91,6	-5,0	-11,2
1984	2,3	16,6	118,4	-3,6	-1,0
1985	3,8	17,1	121,8	-3,4	-0,2
1986	3,8	17,8	77,2	-4,8	-11,9
1987	2,5	17,1	116,2	-6,5	-6,1
1988	1,5	18,1	222,9	-5,1	-6,4

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, out. 1988. Apud BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Divida externa: crise e soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

TABELA 12.4 JUROS PAGOS PELO SETOR PÚBLICO NO BRASIL — 1983-1988 (% do PIB)

Ano	Juros sobre a dívida externa	Juros sobre a dívida interna	Total
1983	3,70	3,01	6,71
1984	3,89	3,30	7,19
1985	4,47	3,44	7,91
1986	2,89	2,23	5,12
1987	2,62	2,17	4,79
1988	2,85	2,88	5,73

Fonte: Banco Central, DEPEC. Apud BRESSER PEREIRA, 1989.

TABELA 12.5 DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (EM US\$ BILHÕES)

Ano	Dívida interna	% do PIB	Dívida externa	% do PIB	Total	% do PIB
1982	38,5	14,4	48,1	17,9	86,6	32,3
1983	34,8	17,0	62,0	30,3	96,8	47,3
1984	42,4	20,0	63,1	29,8	105,5	49,8
1985	49,1	21,6	69,9	30,8	119,0	52,4
1986	58,4	21,5	81,8	30,1	140,2	51,6
1987	71,1	22,7	90,7	29,0	161,8	51,7

Fonte: Banco Central.

TABELA 12.6 PARTICIPAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NO PIB (%)

Ano	Participação no PIB
1970	6,0
1975	6,5
1980	7,8
1981	9,8
1982	9,7
1983	11,3
1984	10,5
1985	11,0
1986	7,4
1987	13,5
1988	13,4
1989	19,5

Fontes: IBRE/FGV; IBGE. Apud QUADROS DA SILVA, S. L. Sistema financeiro: participação na renda, funções e disfunções. In: CAMARGO, José Márcio; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CAPÍTULO
13

Teoria da inflação inercial e políticas de estabilização



Plano Cruzado: “fiscais do Sarney” em ação — Jorge Rosenberg/Abril Imagens

A economia brasileira atravessou, durante os anos 1980, uma profunda crise, caracterizada por estagnação econômica e altas taxas de inflação. A renda *per capita*, em 1994, encontrava-se no mesmo nível de 1980. A inflação alcançou níveis elevadíssimos nesses 15 anos. Na verdade, foi a pior crise por que passou a economia brasileira desde que o país se tornou independente, sendo muito mais grave que a crise dos anos 1930.

Em um primeiro momento — entre 1981 e 1983 —, a diminuição no ritmo de crescimento foi atribuída ao esforço de ajustamento imposto pela crise da dívida. Numa segunda etapa — 1984 a 1986 —, a balança comercial foi reequilibrada devido à desvalorização cambial, e o país voltou a crescer, embora baseado no aumento do consumo. A crise parecia, então, superada; porém, a partir de 1987, com o fracasso do Plano Cruzado e a moratória da dívida externa, ela voltou a se manifestar. Nos anos de 1987 e 1988, houve ajustes moderados. Em 1989, houve um crescimento tipicamente populista, que perduraria até o início de 1990.

A inflação já se vinha acelerando desde meados da década anterior, mas essa tendência realmente se acentuou a partir do início dos anos 1980. No período da grande crise, a inflação, de caráter essencialmente inercial, aumentou por patamares, ameaçando tornar-se explosiva em determinados momentos. As maxidesvalorizações de 1979 e 1983 foram responsáveis pela elevação do patamar inflacionário de mais ou menos 100% para 200% ao ano. Depois do fracasso do Plano Cruzado, a inflação passou a ser medida em termos mensais, não mais anuais. Na segunda metade da década, girou em torno de 20% ao mês (640% ao ano), interrompida por sucessivos e malogrados planos de estabilização. No final da década, entrou em rota explosiva, culminando num processo hiperinflacionário ao final de 1989 e início de 1990, quando a inflação chegou a ultrapassar a marca de 70% ao mês. Depois do fracasso do Plano Collor, em 1990, a inflação regressaria ao patamar de 20% ao mês até meados de 1993, e então voltaria a crescer. Às vésperas do Plano Real, a taxa de inflação mensal estava próxima dos 50%. A Tabela 13.1 apresenta a evolução anual da inflação brasileira de 1977 em diante.

TABELA 13.1 TAXA DE INFLAÇÃO ANUAL (1977-2001)

Anos	%
1977	100
1978	100
1979	100
1980	100
1981	100
1982	100
1983	100
1984	100
1985	100
1986	100
1987	100
1988	100
1989	100
1990	100
1991	100
1992	100
1993	100
1994	100
1995	100
1996	100
1997	100
1998	100
1999	100
2000	100
2001	100

1977	38,8
1978	40,8
1979	77,2
1980	110,2
1981	95,2
1982	99,7
1983	211,0
1984	223,8
1985	235,1
1986	65,0
1987	415,8
1988	1.037,6
1989	1.782,9
1990	2.596,0

1991	421,0
1992	988,0
1993	2.087,0
1994	2.312,0
1995	75,0
1996	9,0
1997	7,9
1998	3,9
1999	11,3
2000	13,8
2001	10,3

Fonte: Conjuntura econômica, Índice Geral de Preços — IGP-DI-FGV.

13.1 A TENTATIVA DE DECIFRAR A INFLAÇÃO BRASILEIRA — DIAGNÓSTICO DA INFLAÇÃO INERCIAL

Quando, no início de 1985, se completou a transição democrática, o Brasil estava imerso em uma crise econômica de grandes proporções, mas não se tinha clara idéia de sua gravidade. Sabia-se de sua existência desde o início da década, mas o diagnóstico de causas era impreciso e parcial. Só se percebia o aspecto mais aparente: a crise da dívida externa. Mesmo ela foi considerada por muitos como superada quando o Brasil, a partir de 1983, ajustou seu balanço de pagamentos e começou a apresentar substanciais superávits comerciais.

A crise, na verdade, começara em 1979, com o segundo choque do petróleo, a elevação da taxa de juros nominal e real nos Estados Unidos e a sua recessão. Uma política econômica equivocada elevou então o patamar da inflação de 40% para 100% ao ano. No final de 1970, os bancos internacionais suspenderam a rolagem (negociação de maiores prazos para pagamento) dos seus empréstimos para o Brasil, obrigando o governo a adotar medidas de ajuste fiscal para estabilizar o balanço de pagamentos. Após dois ajustamentos (1981 e 1983) com efeitos recessivos — o último envolvendo uma maxidesvalorização do cruzeiro, moeda da época —, o ajuste de fluxo das contas externas foi finalmente alcançado. A inflação, porém, ao invés de baixar, como esperavam os dirigentes da economia, dadas as políticas ortodoxas que estavam sendo postas em prática em 1983 sob a orientação formal do FMI, subiu do patamar de 100% ao ano para 200% naquele ano, não obstante a forte recessão então verificada, estabilizando-se em seguida inercialmente, nesse novo nível até o final de 1985.

O desenvolvimento econômico, entretanto, parecia ter sido retomado em 1984, quando as exportações brasileiras, favorecidas pela expansão da economia mundial e pela desvalorização do cruzeiro no ano anterior, aumentaram substancialmente e as taxas de crescimento do PIB voltaram a ser positivas. O grande superávit comercial sugeria enganosamente que o problema da dívida externa havia sido contornado. Bastaria, portanto, controlar a inflação, e a retomada do desenvolvimento estaria consolidada. O Brasil voltaria a crescer a taxas de 6% a 7% ao ano, como sempre fizera.

O problema fundamental a partir de 1984 passara a ser, portanto, como controlar a inflação. O forte ajuste fiscal de 1983 levara o déficit público para perto de zero, mas não lograra estabilizar os preços. Os economistas monetaristas que haviam aplicado a terapia convencional, ou ortodoxa, de controle da inflação — ajuste fiscal e política monetária rígida — estavam perplexos.

Já os economistas neo-estruturalistas tinham uma nova teoria para explicar a inflação no Brasil. Essa teoria, que surgira na América Latina no início dos anos 1980 — **a teoria da inflação autônoma ou inercial** —, não apenas decifrava um

quebra-cabeça importante, mas, adicionalmente, sugeria que a solução do problema, embora difícil, não era tão custosa quanto a teoria econômica ortodoxa pretendia¹.

As idéias de Bresser Pereira sobre a inflação tinham origem no livro *A inflação brasileira*, de Ignácio Rangel², que representava claramente um avanço em relação às teorias estruturalistas. Rangel aceitava a idéia de que a inflação tivesse origem em pontos de estrangulamento na oferta de certos bens, como queriam os estruturalistas, mas sua ênfase era claramente distinta. Rangel via a inflação como um mecanismo de defesa da economia, como uma forma por meio da qual os ciclos econômicos eram moderados e a taxa de investimento se mantinha elevada. Enquanto a teoria convencional da inflação, monetarista ou keynesiana, supõe que a inflação seja em princípio causada pela demanda, acelerando-se nos momentos de expansão da economia, Rangel dava ênfase ao lado da oferta e considerava a inflação brasileira não como consequência da demanda em ascensão, mas como resultado dos desequilíbrios da economia, que se manifestavam por meio da recessão e da própria inflação. Além disso, Rangel acreditava que o poder de monopólio das grandes empresas, e, em particular, dos grandes intermediários de bens agrícolas, desempenhava papel fundamental na explicação do problema. A inflação se acelerava na recessão para acomodar as demandas dos agentes econômicos, principalmente daqueles com poder monopolista, que relutavam em aceitar uma diminuição de sua renda. Dessa forma, e ao contrário do que propõe a teoria econômica convencional, a inflação para Rangel acelerava-se nos momentos de crise e reduzia seu ritmo quando a economia voltava a crescer.

Essas idéias eram revolucionárias. Explicavam como era possível coexistirem, como já acontecera em 1963, ano de publicação do livro, recessão e inflação. Rangel descobrira uma especificidade das situações de alta inflação que a teoria econômica convencional, fosse ela monetarista ou keynesiana, não explicava.

Além disso, Rangel dera um passo decisivo na compreensão das relações entre a inflação e a moeda, ao aprofundar a idéia estruturalista de que a oferta de moeda é endógena, passiva. Não era o aumento da quantidade de moeda que explicava a inflação, mas era o aumento desta, provocado pelo poder de monopólio e pela necessidade de reduzir as crises cíclicas, que induzia o aumento da oferta monetária. Nenhum economista dos países centrais escrevera com tanta firmeza e clareza sobre o assunto antes de Rangel, embora vários deles, como Wicksel, Keynes, Schumpeter e Joan Robinson houvessem insinuado a idéia³.

Durante os anos 1960 e 1970, Bresser Pereira adotou basicamente essa visão da inflação. Acrescentou apenas a idéia, já então conhecida, de que o conflito distributivo tinha papel essencial na explicação do processo inflacionário. Entretanto, durante os anos 1970, após a crise do petróleo, surgiu um fato histórico novo nas economias desenvolvidas: a estagflação. As economias centrais viram suas taxas de inflação aumentarem enquanto entravam ou permaneciam em recessão. O mesmo fenômeno que Rangel estudara e explicara dez anos antes, examinando a economia brasileira, repetia-se agora em âmbito mundial. A estagflação teve nos países centrais a consequência perversa de minar as teorias keynesianas de inflação, substituídas por teorias monetaristas baseadas nas expectativas dos agentes econômicos — expectativas que então se transformaram em instrumento mágico que fornecia respostas a todos os problemas mal resolvidos pelos economistas.

Havia, entretanto, um fato que nem as teorias convencionais nem a teoria de Rangel explicavam: a estabilidade da inflação em determinados patamares. Esse fenômeno era universal, embora fosse particularmente visível na economia brasileira. Durante quase toda a década de 1970, por exemplo, a inflação permaneceu relativamente estável, girando em torno de 40% ao ano. Em 1979, mudou de patamar e permaneceu constante até o final de 1982, ao redor dos 100% ao ano. Por quê? As teorias monetaristas eram claramente insatisfatórias, e as keynesianas haviam perdido poder explicativo com a estagflação. O estruturalismo era uma explicação limitada, já que os pontos de estrangulamento na oferta de bens agrícolas revelavam-se muito menos importantes do que pareciam. As idéias de Rangel, embora esclarecedoras, explicavam uma dinâmica de aceleração e desaceleração da inflação mas não as razões pelas quais a inflação mantinha-se estável por vários anos em um mesmo patamar, independente da demanda e da oferta, e, portanto, do mercado.

Em 1980, inercialistas como Bresser Pereira, depois de terem visto a inflação dar um salto, passando de 50% para 100% ao ano, para em seguida estabilizar-se nesse nível (em um processo claramente independente da demanda), “tiveram uma intuição”. O fato de que a inflação administrada ou de custos tendia a generalizar-se nas economias modernas, caracterizadas por um capitalismo oligopolista ou tecnoburocrático, em que o Estado desempenhava um papel econômico fundamental, não era explicação suficiente para o fenômeno. Havia um problema adicional e básico: a defasagem nos aumentos de preços das empresas, o que levava ao repasse automático dos aumentos de custos para preços, independentemente da demanda: “As elevações de custos e preços não ocorrem todas ao mesmo tempo em todas as empresas. Elas ocorrem de modo alternado, em uma e outra empresa. Esse fato é decisivo. Suponhamos três empresas, A, B e C, no sistema. Se essas três empresas aplicam rigorosa e

alternadamente a política de margem fixa sobre o custo, a taxa de inflação, uma vez iniciada, torna-se permanente. A combinação de margem fixa sobre o custo com reajustamentos alternados de preços não leva necessariamente a um aumento da taxa de inflação, mas à manutenção dos níveis de inflação em um determinado patamar”⁴.

Havia antecedentes para a teoria que se estava então delineando. Na teoria estruturalista da inflação de Sunkel (1957), já era presente a idéia do processo de propagação de um aumento inicial de preços. Mário Henrique Simonsen (1970), em estudo pioneiro sobre inflação, fizera referência a uma **realimentação inflacionária**. Nem os estruturalistas nem Simonsen, contudo, usaram a idéia de aumentos defasados de preços baseados no conflito distributivo — ou seja, na luta dos agentes econômicos para manter sua participação na renda —, a fim de explicar a estagnação das economias centrais e da economia brasileira. No modelo eclético de Simonsen, a realimentação era apenas um fator a ser combinado com os fatores monetários e de demanda⁵.

Um artigo de Bresser e Nakano, de 1983⁶, foi um dos pilares da teoria da inflação inercial. Nele, pela primeira vez, desenvolve-se de forma sistemática o conceito de inflação autônoma ou inercial. Naquela época, os economistas da PUC do Rio de Janeiro, particularmente Pérsio Arida, André Lara Resende, Francisco Lopes, Edmar Bacha e Eduardo Modiano, estavam também desenvolvendo suas idéias sobre o assunto. Depois de refutarem a aplicabilidade à economia brasileira da curva de Phillips — que relaciona inversamente desemprego e inflação, e atribui implicitamente a inflação ao excesso de demanda —, esses economistas estavam então escrevendo trabalhos sobre a indexação dos salários, que serviriam de base para suas próprias visões da inércia inflacionária. Não haviam, entretanto, até então, produzido uma visão clara e sistemática da própria inflação inercial.

O objetivo de Bresser e Nakano era explicar uma inflação que permanecia estável por vários anos em patamares elevados, independente da existência de excesso de demanda. Para isso, a primeira coisa que fizeram foi distinguir os fatores **aceleradores, mantenedores e sancionadores** da inflação. Essa era uma distinção nova, que não estava presente na literatura internacional sobre a inflação.

Todas as teorias sobre a inflação centravam-se nos **fatores aceleradores**. Quando buscava descobrir a causa da inflação, uma teoria atinha-se a tentar determinar o que acelerava ou desacelerava a taxa de aumento dos preços. Os monetaristas afirmavam que a inflação era causada (acelerada) pelo aumento da quantidade nominal de moeda acima do aumento da renda; os keynesianos

atribuiam-na ao excesso de demanda em relação à oferta agregada; os estruturalistas, a estrangulamentos na oferta e aos efeitos propagadores dos aumentos setoriais de preços; os administrativistas, ao poder monopolista de empresas, sindicatos e do próprio governo, que eram capazes de impor choques constantes de preços, os quais, em seguida, se propagavam para o resto da economia. Todos os modelos partiam do pressuposto de que a inflação era zero. A partir desse pressuposto, as teorias procuravam explicar por que, quando deixava de ser zero, a inflação acelerava-se.

Não há dúvida de que determinar as causas da aceleração da inflação é importante. O fundamental e inovador, entretanto, era saber por que a inflação se mantinha estável em determinado patamar. Em outras palavras, quais eram os **fatores mantenedores** da inflação. A manutenção do patamar de inflação decorre do fato de que os agentes econômicos, em seu esforço para manter sua participação na renda, e dado que os aumentos de preços são realizados defasadamente, não têm outra alternativa senão repassar aumentos de custos para preços, repetir no presente a inflação passada, indexando informalmente seus preços. A inflação inercial torna-se assim o resultado do conflito distributivo entre empresas, capitalistas, burocratas e trabalhadores para manter sua participação na renda. Com a indexação informal, realizada por reajustes defasados ou assincrônicos, os preços relativos vão sendo continuamente equilibrados e desequilibrados. Não há nenhum ponto de equilíbrio dos preços relativos, apenas um vetor de equilíbrio. Ao redor desse vetor, os preços nominais fixos por um período caem em termos reais durante o período entre reajustes e sobem no momento do reajuste. Um importante pressuposto da teoria, na sua forma pura, é o de que, quando a inflação se mantinha em um certo patamar, isso ocorria porque os agentes econômicos estariam satisfeitos com os preços e, portanto, com sua participação na renda.

Se já houvesse uma indexação formal — como, aliás, era o caso da economia brasileira na época —, a inercialização da inflação seria facilitada. E se as empresas fossem oligopolistas, usando uma política de preços baseada em margens (*mark-ups*) relativamente fixas, esse processo seria ainda mais vigoroso. Mas não seria necessário que houvesse monopólios para que a inflação se tornasse independente da demanda e “se inercializasse” em determinado patamar. Basta que os agentes econômicos já estejam acostumados com uma inflação alta. Bastaria que soubessem que poderiam aumentar seus preços sem prévio acordo, mesmo que a demanda não estivesse aquecida, porque os seus concorrentes não teriam outra alternativa senão proceder da mesma forma. Além do papel dos *mark-ups*, um elemento fundamental seria a indexação informal da economia, decorrente da expectativa dos agentes econômicos de que os preços continuariam a ser aumentados de acordo com a inflação anterior

mesmo em uma situação de recessão, pois esperavam que seus concorrentes também o fizessem.

Quanto aos **fatores sancionadores** da inflação, Bresser Pereira e Nakano definem dois no artigo de 1983: moeda e déficit público. Quanto à moeda, apenas repetiam as idéias de Ignácio Rangel e, mais amplamente, dos estruturalistas latino-americanos. Se em inflações moderadas a moeda já é em parte endógena, em inflações altas torna-se estritamente endógena. Nesses casos, a política monetária seria, por definição, inócuia. O máximo que o governo poderia fazer seria política de juros. Não poderia, porém, determinar a oferta nominal de moeda, que teria de crescer com a inflação (“acomodando-se à inflação”, como dizem os monetaristas), para que a quantidade real de moeda fosse no mínimo mantida e a recessão não se aprofundasse grave e inutilmente. Na verdade, em uma alta inflação inercial ou em uma hiperinflação, a oferta nominal de moeda cresce menos do que a inflação, já que há um inevitável processo de desmonetização, uma vez que os agentes econômicos procuram reter o mínimo de moeda possível.

Uma novidade relativa em relação aos fatores sancionadores da inflação era a inclusão do déficit público nessa categoria. De acordo com o efeito Olivera-Tanzi, já se sabia que a elevação da inflação provocava a redução da receita tributária real. Bresser e Nakano acrescentam a esse fator técnico um fator político. Como a inflação elevada exige que a quantidade de moeda aumente, os governantes se apercebem disso e se perguntam por que não aumentá-la incorrendo em déficit e financiando-o com emissões? É claro que seria possível aumentar a oferta nominal de moeda por meio da realização de superávits públicos e do resgate de títulos do Tesouro, mas a existência da inflação inercial é um incentivo ao déficit público e ao financiamento inflacionário de despesas públicas. Afinal, os governantes não “são de ferro”...

13.2 UMA NOVA ESTRATÉGIA DE COMBATE À INFLAÇÃO — AS PROPOSTAS DE CHOQUE HETERODOXO E DE MOEDA INDEXADA

Descoberta uma nova teoria da inflação, uma nova política para controlá-la se impunha. Bresser e Nakano, por exemplo, já discutiam uma nova política no primeiro semestre de 1983, quando começaram a escrever “Política

administrativa de controle da inflação”⁷. Estava claro para eles que as políticas convencionais de estabilização não se aplicavam ao caso brasileiro, ou seja, que não fazia sentido restringir a demanda quando a economia já estava em recessão. Menos sentido fazia pretender controlar a oferta de moeda, já que ela era endógena. A tentativa de controlar administrativamente os preços dos oligopólios, embora aparentemente mais razoável, na verdade não era

recomendável, não apenas devido às dificuldades inerentes ao controle de preços, mas porque, quando a inflação é alta e inercial, as empresas devem aumentar seus preços regularmente, pelo menos todos os meses. Não seria possível tentar controlar os ajustes de preço de cada empresa oligopolista. Por outro lado, conviver com a inflação, como queriam os estruturalistas nos anos 1950 — quando a inflação girava em torno de 20% ao ano —, revelava-se impossível, uma vez que a inflação passava a ser de 5%, 10%, 20%, 30% ao mês, ou seja, inercial.

Não se configurava, contudo, uma hiperinflação, situação na qual a economia torna-se dolarizada e os preços passam a ser aumentados diariamente, quando não de hora em hora. Quando isso acontece, uma reforma monetária com o uso de uma âncora nominal — em princípio a taxa de câmbio, que é fixada e torna-se conversível em dólar — garante a estabilização desde que seja acompanhada de um ajuste fiscal e de outras reformas institucionais visando tornar a política monetária independente. Basta que o governo tenha reservas internacionais em moeda forte, ou o apoio de uma potência estrangeira que lhe assegure essas reservas, e consiga, logo após o choque, zerar o déficit público. O ajuste fiscal é essencial, já que a hiperinflação é sempre consequência de profunda crise fiscal, situação em que o Estado deixa de ter crédito, perdendo, assim, a capacidade de financiar não inflacionariamente qualquer déficit.

Em 1983, o Brasil encontrava-se diante de uma situação intermediária entre uma inflação moderada, típica dos países desenvolvidos, e uma hiperinflação. Tratava-se de uma inflação crônica ou inercial, para a qual não havia alternativa senão controlar administrativamente, ou seja, mediante política de rendas, de controle direto dos preços. Para controlá-la indiretamente, por meio de política fiscal e monetária, não poderia haver autonomia da inflação em relação à demanda. Para controlá-la com âncoras, era preciso primeiro deixar que a hiperinflação dolarizasse a economia. Esse risco, entretanto, ninguém estava disposto a correr. Afinal, como controlar a inflação senão caso a caso, como é próprio dos sistemas de controle de preços de empresas oligopolistas? Além da proposta Larida, que veremos mais adiante, havia duas outras: a montagem de um sistema de prefixação gradual, baseado na previsão de inflação futura declinante, em que se estabelecessem orientações (*guidelines*) para os agentes econômicos aumentarem seus preços a taxas decrescentes, ou a imposição de um congelamento geral e rápido de todos os preços e salários, acompanhado de tabelas de conversão que neutralizassem a inércia.

Em agosto de 1984, publicou-se no boletim do Conselho Regional de Economia um pequeno artigo de Francisco Lopes⁸ com uma proposta firme e corajosa de congelamento, denominada **choque heterodoxo**. O artigo chamou a

atenção e o nome “pegou”, passando a ser usado universalmente, embora muitas vezes de forma equivocada por economistas ortodoxos. Os economistas ortodoxos adotaram a estratégia retórica de identificar heterodoxia com populismo econômico. Não há dúvida de que principalmente os dois primeiros choques heterodoxos latino-americanos — o Plano Austral, na Argentina, e o Plano Cruzado, no Brasil — fracassaram em grande parte porque foram vítimas de políticas populistas. O essencial na idéia de plano heterodoxo era chamar a atenção para o fato de que as estratégias convencionais ou ortodoxas para combater a inércia inflacionária eram ineficientes, e que a situação exigia uma solução inovadora, que neutralizasse essa inércia.

Em 1984, a teoria da inflação inercial finalmente amadureceu. Bresser e Nakano haviam escrito dois artigos que deixavam o diagnóstico e a terapêutica da inflação brasileira muito claros. André Lara Resende, que vinha trabalhando no problema da inflação desde sua tese de doutoramento no MIT, publicou em setembro, na *Gazeta Mercantil*, um artigo brilhante, *A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial*, no qual propunha uma reforma monetária que permitisse, por algum tempo, a convivência entre duas moedas. Dessa forma, seria possível aos agentes econômicos redefinir seus contratos na nova moeda. Na medida em que isso fosse feito, a estabilização viria sem maiores traumas, quando a reforma monetária eliminasse a moeda antiga.

Essa idéia vinha sendo por ele discutida com seu amigo Pérsio Arida, que, no ano anterior, publicara na mesma *Economia e Perspectiva*⁹ um pequeno artigo, o qual, em conjunto com o de Lara Resende, constituiu a base do que seria muitos anos depois a estratégia do Plano Real para neutralizar a inércia inflacionária. Em novembro daquele ano, ambos foram convidados por John Williamson para participar de um seminário sobre inflação em Washington. Escreveram, então, juntos, um artigo mais bem estruturado e fundamentado sobre a mesma idéia do artigo da *Gazeta Mercantil*, a que chamaram “Inertial inflation and monetary reform”¹⁰. Seja pela qualidade do artigo, seja pelo fato de ter sido publicado originalmente em inglês, esse trabalho ficou conhecido como o artigo fundador da teoria da inflação inercial. Na verdade, a inovação que continha era a proposta alternativa, e muito mais elegante, ao congelamento, com tabelas de conversão para neutralizar as desfasagens de preços existentes na inflação inercial.

Segundo a **proposta Larida** — como ficou conhecida —, para os agentes econômicos que adotassem a nova moeda, os ajustes de preços na moeda antiga passariam a ser diários, e sincronizados, portanto. Dessa forma, em um segundo momento, quando a reforma monetária eliminasse a moeda antiga, a âncora nominal representada pela nova moeda teria a capacidade de eliminar a

inflação, já que não haveria preços atrasados ou adiantados: os preços relativos estariam razoavelmente equilibrados. Seria possível realizar um ajuste neutro em termos distributivos. Essa viria a ser a base teórica do Plano Real, com a diferença de que, em vez de se criar uma nova moeda, criou-se um indicem oeda, como Arida já propunha em 1983. Francisco Lopes, por sua vez, que entrara em conflito teórico com seus colegas da PUC, André e Pérsio, ao optar por um congelamento¹¹, no final do ano chegou a um consenso com eles¹².

Ainda em 1984, Bresser Pereira e Nakano publicaram *Inflação e recessão*, em que reuniam todos os artigos que haviam escrito até então sobre o tema, inclusive dois novos, redigidos no primeiro semestre de 1984: um sobre a curva de Phillips e a inércia, outro sobre as causas da aceleração da inflação em

1983¹³. Comparando a visão de Bresser e de Nakano com a de Pérsio e André sobre a inflação inercial, verificase uma proximidade evidente, embora aqueles adotassem uma ênfase mais estruturalista, dando maior importância ao conflito distributivo, enquanto estes ressaltavam o aspecto monetário, ainda que

endógeno¹⁴. Quando Bresser Pereira e Nakano estiveram no Ministério da Fazenda, porém, consideraram a alternativa Larida. Era a solução da “otenização” (conversão da moeda em OTN, títulos de Obrigação do Tesouro Nacional), que examinaram exaustivamente, mas que, por fim, abandonaram¹⁵. Essa alternativa, que afinal serviria de base para o Plano Real, continuou, no início dos anos 1990, a ser desenvolvida por André Lara Resende, mediante sua proposta da criação de um *currency board*, e da convivência de uma moeda conversível em dólar (que substituisse a moeda indexada) com o velho cruzeiro, por algum tempo. O que Lara Resende e Arida pretendiam era criar uma situação de dolarização de fato ou de hiperinflação artificial, em que os preços seriam modificados diariamente, sem incorrer em hiperinflação real.

Em relação a Francisco Lopes, as posições de Bresser e de Nakano eram ainda mais próximas. Davam uma enorme importância à mecânica defasada dos reajustes de preço e ao conflito distributivo subjacente. Por isso, também criticavam a posição monetarista, expressa especialmente por Thomas Sargent em seu artigo sobre o fim das hiperinflações em quatro países após a Primeira Guerra Mundial. Segundo o economista das expectativas racionais, bastou que os governos de Alemanha, Áustria, Hungria e Polônia mudassem o “regime de política econômica” e as correspondentes expectativas quanto ao aumento da oferta de moeda para que a hiperinflação fosse rapidamente controlada.

Essa visão segue a perspectiva monetarista — correta, aliás —, segundo a qual é possível pensar em um equilíbrio macroeconômico com alta inflação,

desde que as expectativas sejam condizentes com o aumento de preços e da oferta de moeda, mas recai em um erro básico ao imaginar que os desequilíbrios recorrentes de preços relativos presentes na inércia inflacionária possam ser corrigidos com uma simples mudança de expectativas. O modelo de inflação de Friedman é perfeitamente compatível com a idéia de inércia. Não é por outra razão que na última edição do livro introdutório de economia de Samuelson, agora co-assinado por Nordhauss, existe uma seção sobre inflação inercial¹⁷.

13.3 O FRACASSO DAS TENTATIVAS ORTODOXAS DE ESTABILIZAÇÃO

O período que se estende desde o golpe militar de 1964 até o final da década de 1970 pode ser descrito como uma época de inflação relativamente controlada. Medidas gradualistas de combate ao processo inflacionário, como uma política salarial compressiva e o realinhamento de preços controlados, possibilitaram ao governo reduzir a taxa anual de inflação, de aproximadamente 100% no início de 1964 para um patamar de menos de 30% em 1973. Um fator fundamental para o sucesso da estratégia adotada foi o estabelecimento do mecanismo de indexação e sua aplicação aos títulos da dívida pública, permitindo assim que o governo financiasse grande parte dela sem a necessidade de recorrer à emissão de moeda. Além disso, a política de minidesvalorizações cambiais implementada a partir de 1968 representou um estímulo contínuo às exportações, contribuindo assim para a melhoria da situação do balanço de pagamentos (justamente no período de impressionante crescimento econômico — 1968 a 1973 — conhecido como milagre brasileiro).

No entanto, os índices de inflação registraram um recrudescimento a partir de 1973, atingindo o nível médio de aproximadamente 40% ao ano até 1979. Ao final deste ano, no entanto, com o segundo choque do petróleo, com a política de adoção de “preços realistas” e a diminuição dos intervalos de reajustes salariais, a inflação dobrou de patamar (passando de 50% para 100%).

É importante notarmos que, embora elevada, a inflação mantinha-se relativamente controlada por uma série de mecanismos institucionais criados para permitir aos agentes econômicos a convivência com o processo inflacionário. Nesse sentido, a indexação cada vez maior da economia — adotada em uma grande variedade de ativos, como cadernetas de poupança, títulos da dívida pública, contratos de aluguel e, a partir de 1979, também nos contratos salariais — constituiu o principal instrumento utilizado para possibilitar tal convivência. Pela introdução de cláusulas indexadoras à maior parte dos contratos da economia, diminuía-se as incertezas dos agentes com relação ao ambiente econômico futuro, reduzindo-se em consequência as pressões sobre as taxas de juros internas. Contudo, ao mesmo tempo, instituía-se um poderoso

mecanismo de realimentação automática dos aumentos de preços, na medida em que fornecia aos agentes a possibilidade de incorporar aos novos contratos toda a inflação passada. Como já foi explicitado, as elevações de preços e custos, não ocorrendo todas ao mesmo tempo (e sim de maneira assincrônica), engendravam um processo no qual a própria inflação gerava inflação de forma autoperpetuante. Assim, a estabilidade de uma inflação relativamente elevada ao longo de meados da década de 1960 até o final da década de 1970 pode ser explicada, em grande parte, pela significativa indexação formal e informal da economia, caracterizando o que os teóricos inercialistas denominavam componente de tendência, ou **inércia**, do sistema.

O início da década de 1980 testemunhou a passagem da inflação anual brasileira para o patamar dos três dígitos, em trajetória claramente ascendente: de um valor próximo a 100% nos anos de 1980, 1981 e 1982, esse indicador saltou para mais de 200% em média entre 1983 e 1985. Esses saltos registrados nos índices de preços estão associados a um conjunto de choques externos e internos, como a substancial alta no preço do petróleo ocorrida em 1979, a elevação das taxas de juros mundiais no início dos anos 1980, a maxidesvalorização do cruzeiro em 1983, a mudança na periodicidade dos reajustes salariais (de anual para semestral) e as sucessivas quebras de safras agrícolas no país, em virtude de geadas e secas. Novamente de acordo com o diagnóstico da teoria inercialista da inflação, eventos como os mencionados ocasionaram a quebra da estabilidade do patamar inflacionário anterior — configurando o elemento de **choque** do sistema —, possibilitando assim os “saltos” bruscos, primeiro em direção a taxas anuais de inflação ao redor de 100% e, mais tarde, superiores a 200%.

O governo do presidente José Sarney, o primeiro da Nova República, teve início em 1985 e já se viu obrigado a enfrentar uma situação econômica de extrema dificuldade. Além do recrudescimento inflacionário descrito, o modelo de desenvolvimento seguido até então se esgotara com a conclusão dos investimentos realizados no âmbito do II PND. O Estado, elemento propulsor desse conjunto de investimentos, via-se incapacitado de dar continuidade ao seu amplo intervencionismo no processo de desenvolvimento industrial, como resultado da grave crise fiscal e financeira em que se encontrava. As recorrentes emissões de títulos públicos indexados respondiam por grande parte da deterioração das contas governamentais, pois uma parcela cada vez maior do gasto público se dirigia ao pagamento de encargos financeiros (juros e correção monetária). Com o objetivo de financiar os crescentes déficits, cada vez mais o governo buscava amparo nas emissões de moeda e na continuidade da tomada de recursos no mercado financeiro, apostando na elevação das taxas de juros e, dessa forma, aumentando ainda mais o ônus da própria dívida e descapitalizando

o setor privado. Adicionalmente, durante o regime autoritário (e mesmo depois), a contenção dos preços das empresas estatais foi freqüentemente utilizada como instrumento de controle inflacionário, provocando perdas para elas e o consequente agravamento do déficit orçamentário do Estado.

A maior preocupação da opinião pública e da ampla aliança política que dava sustentação ao governo Sarney era, portanto, como retomar o caminho do elevado crescimento econômico em um contexto de crise fiscal do Estado, condições de financiamento externo muito mais restritas do que na década de 1970 e aceleração inflacionária. As medidas propostas a fim de solucionar a complexa “equação de crescimento” delineada acima passavam invariavelmente pela redução necessária e imediata das altas taxas de inflação brasileiras e variavam de acordo com o diagnóstico encontrado pelos diferentes grupos de economistas — ortodoxos ou monetaristas de um lado; heterodoxos (notadamente inercialistas) de outro — para as crescentes elevações no índice geral de preços.

Essa divergência de diagnósticos acerca do surto inflacionário vivenciado ao longo da década de 1980 fez-se presente também na primeira equipe econômica do novo governo. O Ministério da Fazenda foi ocupado inicialmente por Francisco Dornelles, um defensor das terapias ortodoxas de combate à inflação, baseadas na contração da demanda agregada. Opiniões opostas eram defendidas pelo Ministério do Planejamento, liderado por João Sayad. Para este último, os programas de estabilização tradicionais (nos moldes ortodoxos, como também recomendado pelo FMI) não seriam capazes de controlar a inflação e provocariam uma recessão tão acentuada quanto inútil. Seria necessário, segundo Sayad, implementar o que se convencionou chamar de **choque heterodoxo** na economia brasileira, a fim de estancar de modo decisivo um processo inflacionário de caráter eminentemente inercial, e no qual o déficit público não aparecia como a causa, e sim como um elemento apenas sancionador (na definição de Bresser Pereira e Nakano) da inflação.

A promoção da austeridade fiscal e monetária constituiu a tônica da ação inicial do governo, sob a liderança de Dornelles. Este implementou, já em março de 1985, medidas de contenção dos gastos públicos que incluíram corte adicional de 10% no orçamento fiscal para 1985 e proibição de contratações adicionais para o funcionalismo público. De certa forma essas medidas contrariaram as expectativas de um novo pacto social, esperado depois de décadas de regime militar, e sentido por muitos como uma necessidade para conciliar os interesses dos trabalhadores por maiores salários reais e o combate à inflação.

Em abril do mesmo ano, já que a inflação havia atingido 12,7% em março, o ministro Dornelles introduziu elementos heterodoxos no combate à inflação:

decretou o congelamento de preços e alterou o cálculo da correção e das desvalorizações cambiais, promovendo a ampliação da “memória” inflacionária, com o objetivo de amortecer a aceleração da inflação. Antes, as correções monetária e cambial eram determinadas pela inflação do próprio mês em curso, de forma que sua imprevisibilidade favorecia e aumentava a incerteza nos mercados aberto e cambial. Com a nova fórmula de cálculo, a correção teria como fundamento a média geométrica da inflação dos três meses anteriores. Ao mesmo tempo, a política de minidesvalorização diárias do cruzeiro, ao distribuir no mês a taxa de correção cambial prefixada para o mês, terminava com a especulação em torno da data e do percentual da “próxima” correção.

Em abril, a taxa de inflação mensal ficou em 7,2%. Segundo Modiano, esse resultado pode ser quase que totalmente imputado à suspensão dos reajustes de preços dos produtos siderúrgicos e derivados de petróleo, os quais correspondiam a 7,4% e 11% do índice de preços por atacado (IPA-DI) e 60% do índice geral de preços (IGP-DI) da Fundação Getulio Vargas¹⁸. O governo decide estender o período de duração do congelamento de preços, não obstante o ônus existente para o setor público. Isso determina o surgimento de pressões cada vez maiores por parte do setor privado da economia, onde os custos de produção haviam crescido em termos reais nos primeiros meses do ano por conta do cálculo do reajuste salarial semestral e das correções cambial e monetária considerarem as taxas de inflação passada, evidentemente mais altas que as dos meses da aplicação do reajuste.

Nos próximos meses, no entanto, a inflação retomou sua trajetória ascendente: passa de 7,8%, em maio e junho, para 8,9% em julho e 14% em agosto. Em junho ocorreu o início do descongelamento dos preços privados (indústrias automobilística e cimenteira) e públicos (aços planos, da energia elétrica, das tarifas portuárias e de transporte urbano). Menores percentuais foram concedidos aos produtos industriais num primeiro momento. Um aumento posterior na freqüência dos reajustes de preços, que passariam a ser mensais, deveria compensar as perdas nas margens de lucro incorridas na vigência do congelamento. Em agosto, ocorreu um forte choque de oferta agrícola, provocando aumento dos gêneros alimentícios no atacado de quase 20%. Além disso, a entressafra provocou a elevação do preço da carne em 50% e ainda houve o reajuste dos preços dos produtos agropecuários controlados, tal como o leite, que recebeu reajuste de 30% em meados de julho.

A retomada do processo inflacionário determinou o acirramento do conflito na área econômica do governo. Ao tornarem públicas as divergências entre os ministros Dornelles e Sayad quanto à renegociação da dívida externa, ao prolongamento do controle de preços, à prática de taxas de juros reais elevadas, a aspectos do ajuste fiscal, à correção do salário mínimo e à mudança na

fórmula de cálculo das correções cambial e monetária, o clima nos Ministérios e na vida política do país ficou mais tenso.

Em agosto de 1985, Francisco Dornelles foi substituído, e o comando do Ministério da Fazenda passou para as mãos de Dilson Funaro (identificado também, a exemplo de Sayad, com o diagnóstico inercialista da inflação), estabelecendo maior harmonia de pensamento no interior da equipe econômica.

Quando o novo ministro da Fazenda assumiu, anuncia uma meta inflacionária bem mais modesta que seu antecessor: 10% ao mês. As medidas iniciais de Funaro mostraram-se coerentes com o caráter inercial atribuído à inflação. A alteração nas fórmulas de correção monetária e cambial — baseando-as novamente na inflação em curso — e a fixação da periodicidade mensal para os reajustes das tarifas públicas visavam ampliar a indexação da economia, fator necessário para o combate à inércia inflacionária, de acordo com a solução da “moeda indexada” sustentada por Pérsio Arida e André Lara Resende (o primeiro, integrante da equipe do Planejamento, e o segundo ocupando a presidência do Banco Central). Em relação ao Dornelles, havia menor preocupação com o controle da base monetária, o que provocou queda acentuada da taxa de juros.

Na época, os preços, a taxa de câmbio e os ativos financeiros foram crescentemente vinculados à variação mensal da ORTN. Já os salários não tinham uma regra de indexação clara e amplamente aceita, e seus reajustes, oficialmente semestrais, tinham como fundamento jurídico a política definida em 1979. Contudo, a possibilidade do retorno da inflação de 10 a 12% ao mês constituía combustível para que os trabalhadores organizados pleiteassem reajustes salariais em prazo menor que o estabelecido na lei.

Ao final do ano, mais uma vez a inflação retomou seu ímpeto. Fatores como a inflação reprimida durante o congelamento de preços decretado em abril e a ocorrência de novo violento choque agrícola em novembro foram determinantes na construção de uma nova onda de aumentos no índice mensal de preços. A magnitude da nova escalada inflacionária deve ser examinada com cautela com base nos dados divulgados pelo governo, uma vez que a troca do IGP-DI pelo IPCA como medida oficial da inflação representou a reedição da “maquiagem” do índice de preços — prática freqüente ao longo dos anos 1970 e retomada, portanto, em novembro de 1985. Mesmo considerando a referida troca de índices, a inflação saltou de aproximadamente 9% em setembro e outubro para 11,1% em novembro, 13,4% em dezembro e atingiu 16,2% em janeiro de 1986.

Ao mesmo tempo, várias eram as propostas em discussão: reajustes trimestrais e reajustes mensais, baseados na variação de um índice de preços ao consumidor; reajustes mensais prefixados, a cada três meses; e escala móvel

com gatilho de 30%. Enquanto o debate prosseguia, abonos, adiantamentos e esquemas alternativos de indexação eram utilizados, conformando uma política salarial na prática, fruto da livre negociação entre trabalhadores e empregadores. O governo aceitava esses expedientes, impedindo, no entanto, através dos órgãos de controle de preços, que o custo dos aumentos salariais fossem repassados para os consumidores. Como consequência, os salários tiveram seu poder de compra aumentado, “dando continuidade ao movimento de reposição salarial que se iniciara nos setores exportadores ainda em fins de 1984. A recuperação da renda interna em 1985, pelos efeitos induzidos sobre o consumo, em especial sobre as vendas de bens duráveis, foi suficiente para compensar a queda das vendas ao exterior, que haviam sido a origem da recuperação da atividade econômica no ano anterior”¹⁹.

A longo de 1985, o governo conseguiu manter as missões do FMI afastadas do país, protelando a realização de negociações para o estabelecimento de um novo acordo. Dessa forma, o governo, não estando comprometido com metas e orientações do FMI, pôde realizar políticas monetária e fiscal com vista ao crescimento da economia. Para isso foram fundamentais

“os superávits mensais da balança comercial da ordem de US\$ 1 bilhão, que permitiam ao país não depender de novos recursos externos, e às sucessivas prorrogações do acordo com os bancos privados internacionais que, dada a favorável situação externa da economia brasileira, podiam mostrar compreensão em relação às dificuldades políticas envolvidas no restabelecimento de negociações com o FMI pelo novo governo democrático. O inflamado *slogan* de campanha de Tancredo Neves de que a dívida externa não seria ‘paga com a fome e a miséria do povo’ recomendava cautela aos bancos”²⁰.

A inflação de dezembro de 1985 e de janeiro de 1986 corroía o poder aquisitivo da população. Nesses meses, os preços dos gêneros alimentícios para o consumidor cresceram aproximadamente 17% ao mês e, no atacado, somente em janeiro, os gêneros alimentícios aumentaram 26%. Nessa situação, não havia mais como o governo sustentar que os reajustes salariais fossem oficialmente realizados apenas a cada semestre, o que acarretaria em nova pressão de custos. A escalada da inflação ameaçava a continuidade dos ministros da área econômica e a coalizão política que sustentava o governo.

Em 28 de fevereiro de 1986 foi decretado o Plano Cruzado, o primeiro de uma série de planos de estabilização que a economia iria assistir nos próximos anos.

Tivemos na economia brasileira diferentes tipos de planos de estabilização. Os planos baseados só na oferta — Plano Cruzado e o Plano Bresser —, que admitiam que a inflação fosse pura e simplesmente inercial, e fracassaram porque ela não era só inercial; os planos que foram de 1981 a 1983; o “feijão-com-arroz” do ministro Mário da Nóbrega em 1988; e o de Fernando Collor, a partir da entrada de Marcílio no governo, o qual considerava que a inflação era apenas inflação de demanda, sem nenhum componente inercial. O primeiro programa que levou realmente em consideração os “dois lados da tesoura” foi o Plano Real.

13.4.1 Plano Cruzado

Um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão efetuado pelo presidente José Sarney, em 28 de fevereiro de 1986, anunciou à população brasileira uma ampla reforma das bases que regiam a economia nacional, o Plano Cruzado. A “guerra de vida ou morte contra a inflação” — nas próprias palavras do presidente — seria levada a cabo por meio de um extenso pacote de medidas econômico-institucionais descrito pelo Decreto-lei nº 2.283 (e por sua versão complementar, o Decreto-lei nº 2.284). Podemos resumir as principais medidas adotadas da maneira que segue:

1. substituição do cruzeiro pelo cruzado ($Cz\$$) como a nova moeda do sistema monetário brasileiro, 1 cruzado equivalendo a 1.000 cruzeiros;
2. conversão geral, por prazo indefinido, dos preços finais dos produtos, ao nível vigente em 27 de fevereiro (com exceção das tarifas industriais de energia elétrica, reajustadas em 20%);
3. conversão dos salários com base na média do seu poder de compra nos seis meses anteriores, e mais um acréscimo de 8% para os salários em geral e de 16% para o salário mínimo;
4. aluguéis e hipotecas seriam convertidos seguindo-se a mesma fórmula aplicada aos salários, mas sem o aumento de 8%;
5. introdução da escala móvel de salários (gatilho), a qual garantia um reajuste salarial automático a cada vez que o aumento acumulado no nível de preços ao consumidor atingisse 20%;
6. proibição da indexação em contratos com prazo inferior a um ano;
7. conversão dos contratos previamente estabelecidos em cruzeiros para cruzados, de acordo com uma tabela em que o cruzeiro era desvalorizado a uma taxa mensal de 14% (a taxa de inflação mensal esperada contida nos contratos) em face da nova moeda.

Vale destacar que as regras específicas para a conversão dos salários e dos preços tinham como preocupação realizar um choque neutro, que não promovesse redistribuição de renda e riqueza. Isso porque, no período anterior à decretação do Plano Cruzado, os reajustes dos preços eram efetuados diariamente a semestralmente e que os reajustes salariais ainda eram legalmente realizados a cada seis meses, embora parte significativa dos trabalhadores organizados tivessem, como mencionado anteriormente, conquistado antecipações na livre negociação.

Apesar de parcela dos trabalhadores receberem por semana ou por quinzena, a regra de conversão dos salários considerava que os trabalhadores recebiam no último dia do mês e que o salário era integralmente gasto no momento do recebimento. Ao mesmo tempo, a equipe econômica entendia que o abono de 8% e o aumento do salário mínimo em 16% — ao promoverem uma certa redistribuição de renda em favor dos assalariados — seriam fatores facilitadores da aceitação, por parte dos trabalhadores, do cálculo pela média. Isso não impediou, contudo, que diferentes lideranças sindicais se mobilizassem contra a regra de conversão dos salários.

Em relação à sistemática de reajuste dos salários, foram reintroduzidas as datas anuais dos dissídios coletivos que haviam sido praticados até novembro de 1979 e ficou estipulado que, no momento do dissídio, os salários seriam automaticamente corrigidos com base em 60% da variação do custo de vida ocorrida no período entre um dissídio e outro. Ao mesmo tempo, para indicar que os trabalhadores não acumulariam perdas como no passado recente, foi instituído um *gatilho*: Toda vez que a inflação atingisse 20%, os salários seriam corrigidos de acordo com uma escala móvel. Sobre o gatilho, é interessante ver a apreciação de Francisco Lopes sobre o assunto.

“Acho que o Cruzado teve um erro grave de concepção que foi o gatilho. O gatilho acabou sendo uma criança sem pai. Mais tarde se dizia, mas quem foi que inventou o gatilho? Ninguém sabia, ou então alguém dizia: foi o Pazzianotto — ou foi o fulano — e ninguém assumiu a coisa.” O gatilho foi terrível porque ele criou um limite de 20% ao ano de inflação. O Cruzado, ele largou com o seguinte desafio, ou você faz a inflação abaixo de 20% no primeiro ano ou você indexa de forma caótica. Por exemplo, o Real se ele tivesse um gatilho não tinha dado certo porque no primeiro ano do Real a inflação foi muito maior que 20%. Foi uma burrada colocar o gatilho. Quando eu cheguei em Brasília, para ver o que ia ser feito, lá encontrei o Pérsio. E ele me contou como foi formatado o plano, “foi decidido assim; vai ter tal e tal coisa e vai ter o gatilho”. Eu gelei na hora, mas àquela altura....”.²¹

Em relação aos preços, apenas as tarifas industriais de energia elétrica foram reajustadas (em 20%). Os demais preços foram congelados ao valor praticado em 27 de fevereiro. Como parte do setor privado da economia havia praticado o reajuste de preço como mecanismo de preservação do lucro, frente aos aumentos constantes dos custos de produção, o Plano Cruzado congelou seus preços no “pico”. O mesmo não ocorreu com relação aos preços públicos e administrados, que acumulavam defasagem por terem sido constantemente objeto da política antiinflacionária desenvolvida nos anos 1980, antes do cruzado. Vale lembrar, ainda, que o Plano Cruzado não previa como, e nem quando, se sairia do congelamento.

Cumpre ressaltar que os decretos de implantação do Plano Cruzado não faziam menção explícita a alterações no regime cambial; não obstante, havia indicações mais ou menos claras de que o governo pretendia mantê-lo congelado indefinidamente no patamar de 27 de fevereiro, ou seja, em uma paridade de 13,84 cruzados por dólar.

A natureza drástica e decidida do Plano Cruzado levou a resultados inicialmente espetaculares. Conforme já expressamos, o objetivo primordial do Plano residia na contenção do processo inflacionário inercial, e tal meta foi atingida com enorme êxito nos meses que se seguiram à implementação das novas regras. De uma inflação mensal de 14,4% em fevereiro, o IPC — Índice de Preços ao Consumidor, novo índice oficial — registrou uma inflação praticamente nula em março (outros índices, como o IGP-DI e o IPA, Índice de Preços por Atacado, chegaram inclusive a apontar uma deflação em torno de 1%). Em abril, o IPC apresentou uma variação de apenas 0,8%, seguida por variações de 1,4% em maio e 1,3% em junho.

Com relação à atividade econômica, esta continuou a trajetória de crescimento observada em 1985, ao contrário do que se poderia esperar caso tivesse sido adotado um programa ortodoxo de ajuste. A produção industrial, que cresceu a uma taxa anualizada de 9,1% em fevereiro e um pouco menos (8,6%) em março, foi para de 9,8% em abril, 10,6% em maio e 11,5% em junho. Esse significativo crescimento da atividade industrial após o Plano Cruzado foi liderado pelo setor produtor de bens de consumo duráveis, o qual apresentou taxas de crescimento anualizadas superiores a 30% entre maio e julho (incremento notável em comparação com as taxas em torno de 17% nos meses de fevereiro e março). Por último, as contas externas do país mostraram resultados igualmente alvissareiros: a balança comercial exibiu um superávit de US\$ 1,1 bilhão em março (contra US\$ 628,2 milhões em fevereiro), atingindo o pico de US\$ 1,3 bilhão em maio.

Os resultados políticos das medidas anunciadas em 28 de fevereiro não foram menos impressionantes do que os econômicos. O apoio popular angariado pelo

presidente José Sarney foi maciço, e milhões de cidadãos desempenharam voluntariamente o papel de “fiscais do Sarney”, zelando pelo cumprimento do congelamento de preços. O resultado disso foi o reforçamento do governo. O congelamento transformou-se assim no elemento do Plano Cruzado de maior apelo popular, o que levaria o governo a sustentá-lo, a qualquer custo, o máximo que pôde, sobretudo por se tratar de ano eleitoral.

O aumento do poder de compra dos salários, aliado ao consumo reprimido durante os anos anteriores, levou à explosão do consumo, algo que não fora contemplado pelos idealizadores do plano. Além disso, a mudança na periodicidade do crédito dos rendimentos da caderneta de poupança (que, de mensal, passou a ser semestral) e a queda da inflação provocaram despoupança, alimentando ainda mais o consumo. Segundo Bier et al.²², a redução no rendimento nominal da caderneta de poupança foi interpretada como uma queda no seu rendimento real — em um fenômeno chamado pelos autores de “desilusão monetária”, processo oposto à ilusão monetária descrita por Keynes —, provocando uma retirada líquida de recursos direcionada substancialmente para os gastos de consumo. Também um certo “efeito riqueza” decorrente da repentina alteração das expectativas inflacionárias e o preço atraente de muitos produtos apanhados com preços defasados à época do congelamento (como muitos alimentos — carne, farinha de mandioca, leite, óleo de soja refinado etc. — e bens duráveis — automóveis, televisores, refrigeradores, máquinas de lavar etc.) foram fatores importantes no processo descrito.

A tarefa de sustentar o congelamento revelava-se difícil, pois havia uma pressão de demanda muito forte. Ademais, alguns preços, sobretudo de tarifas públicas, encontravam-se defasados devido ao fato de não terem sido alinhados antes do congelamento. O setor privado, por sua vez, alegava que os preços congelados de seus produtos também não cobriam os custos de produção. Aos poucos, os empresários foram aprendendo técnicas para burlar a fiscalização e escapar ao congelamento, por meio da *maquiagem de produtos*. Em julho, menos de 6 meses após a decretação do plano, havia mercados paralelos para diversos produtos, tais como leite, carne e remédios. O governo viu-se compelido a remonetizar abruptamente a economia para aumentar a liquidez.

Além disso, a explosão de consumo pós-Cruzado tornou-se um problema tendo em vista que muitos setores industriais aproximavam-se da capacidade produtiva plena, em um contexto de escasso estímulo à continuidade dos investimentos. As incertezas quanto à duração do congelamento de preços e salários e a própria freqüência nas mudanças das “regras do jogo” serviam para desencorajar a formação de capital no setor privado. No tocante ao setor público, este perdera a capacidade de levar a cabo um pacote consistente de

investimentos: a crise fiscal e financeira do Estado viu-se agravada pela perda das receitas advindas do imposto inflacionário, e os gastos consideráveis com o serviço da dívida externa tornaram o Brasil um exportador líquido de capital. O pacote Cruzado não contemplava (pois o governo não possuía capacidade financeira para tanto) medidas destinadas à eliminação dos gargalos produtivos existentes na economia do país, e os planos de investimento privados esbarravam muitas vezes na imaturidade de alguns setores econômicos que deveriam ter sido alvos do setor público — como, o setor produtor de bens intermediários.

Por outro lado, para manter o congelamento, o governo sacrificou as empresas estatais, as contas externas e as finanças públicas. A taxa de câmbio foi congelada também, o que provocou grande sangria de reservas internacionais e dificultou o pagamento dos serviços da dívida externa.

Com o tempo, elementos de ordem estritamente política passaram a dominar as decisões acerca da duração do congelamento. Ele havia proporcionado um enorme ganho político ao presidente e a seu partido, o PMDB. A proximidade das eleições para os governos estaduais e para o Congresso — os eleitos neste último seriam também os participantes da Assembléia Constituinte que, entre outros assuntos, determinaria a duração do mandato do atual presidente — terminou por incentivar o governo a estender o congelamento.

Alguns analistas apontam para o papel do persistente déficit público no início da derrocada do Plano Cruzado. Embora algumas medidas de controle fiscal tivessem sido implementadas já em dezembro de 1985, como o congelamento da conta-movimento no Banco do Brasil e o aumento da carga tributária sobre as pessoas físicas e transações financeiras, o rombo financeiro nas contas públicas manteve-se elevado, e nenhum artigo dos decretos do Plano referia-se ao controle desse déficit. A continuidade de amplos programas de subsídios, o aumento salarial de 8% que beneficiou também o funcionalismo público e o congelamento de muitas tarifas públicas em níveis defasados fragilizaram ainda mais as precárias finanças governamentais e representaram um combustível adicional para o sobreaquecimento da demanda agregada.

Uma consequência prevista — mas certamente mal administrada — da súbita reversão das expectativas inflacionárias foi o aumento substancial na demanda por moeda por parte do público. De acordo com o diagnóstico dos formuladores do Plano, essa maior demanda permitiria a remonetização de grande parte da dívida pública e a diminuição dos gastos com juros. O setor público poderia alongar sua dívida interna por meio da troca dos títulos indexados emitidos antes do Plano por títulos de longo prazo, reduzindo-se assim as pressões imediatas sobre as contas do governo. A maior oferta de moeda evitaria uma alta indesejada nas taxas de juros internas, e esse processo tornou-se claro nos meses seguintes à decretação do Plano: a base monetária cresceu a uma taxa mensal

em torno de 35% em março e abril, e o agregado monetário M1 (dinheiro em poder do público mais depósitos à vista nas instituições financeiras) aumentou 80,1% somente no mês de março.

A passividade da política monetária permitiu uma pressão de baixa constante nas taxas de juros, algo evidentemente inadequado em uma situação de grande aquecimento da demanda agregada. Estimulava-se dessa forma a explosão dos gastos de consumo em detrimento da poupança, além de possibilitar a estocagem especulativa de produtos e incentivar a evasão de capitais estrangeiros. Era cruel, no entanto, o dilema de política econômica enfrentado pelo governo: a baixa nos juros contribuía de maneira crucial para o superaquecimento da demanda agregada, mas fazia-se necessário manter essas taxas em um patamar reduzido a fim de estimular o investimento produtivo capaz de absorver o excesso de demanda já criado.

Pode-se indicar ainda como outro fator concorrente para o declínio do Plano Cruzado: a situação das contas externas do país. Desde 1983, vinham-se registrando sucessivos superávits comerciais, permitindo um confortável acúmulo de reservas cambiais. Após a fixação do câmbio efetuada com o Plano, porém, iniciou-se um processo de sobrevalorização do cruzado, em virtude do aumento da demanda interna e de uma inflação pequena, porém positiva, registrada nos meses subsequentes ao anúncio do congelamento. Era perceptível, já em junho de 1986, que a moeda nacional encontrava-se sobrevalorizada, e tornavam-se presentes as expectativas de que o governo seria levado a desvalorizar o cruzado em resposta a um incipiente retrocesso no saldo comercial. Os fechamentos dos contratos de exportação passaram a ser adiados ao máximo, pois os produtores esperavam conseguir melhores preços após a esperada desvalorização. Ademais, a maior demanda por produtos importados (estimulada pela sobrevalorização do cruzado) e a especulação nos mercados financeiros em torno da iminente desvalorização — somada à evasão de capitais estrangeiros — fizeram explodir o ágio no mercado paralelo de dólar. Ao mesmo tempo, esvaíam-se as esperanças de uma renegociação favorável da dívida externa e de um maior influxo de investimentos diretos estrangeiros.

Os consideráveis obstáculos ao bom desenvolvimento do Plano forçaram o governo a implementar um novo pacote de medidas econômicas em 24 de julho de 1986, que ficou conhecido como *Cruzadinho*. Foram estabelecidos empréstimos compulsórios — isto é, uma poupança forçada — sobre o consumo de carros novos e combustíveis, a fim de financiar um conjunto de investimentos públicos. O objetivo último de tais medidas consistia em acomodar e esfriar o excesso de demanda agregada, além de promover a poupança interna. No entanto, a despeito das novas regras estipuladas, a crise do Plano Cruzado agravava-se continuamente: as distorções dos preços relativos e os sinais de

aumentos no nível de preços, a brutal queda na entrada de investimentos estrangeiros diretos e a fuga de capitais continuavam inquietando os agentes econômicos. O governo resistia às pressões pela desvalorização do cruzado e pelo fim do congelamento de preços e salários, em razão da proximidade das eleições de novembro. Temia-se que tais realinhamentos ocasionassem uma retomada inflacionária e a ativação do mecanismo de gatilho salarial.

Uma semana após as eleições estaduais e legislativas (que deram vitória esmagadora aos partidos do governo — PMDB — PFL), foi decretada outra ampla reforma econômica. O *Cruzado II*, anunciado no mesmo mês de novembro, contemplava um brusco reajuste dos preços de diversos bens de consumo, como automóveis, combustíveis, cigarros, bebidas alcoólicas, açúcar, leite e derivados, além das tarifas dos serviços públicos. O governo procurou aliviar a pressão sobre as contas públicas por meio do aumento da tributação incidente sobre essa ampla variedade de produtos. Além disso, foram criados alguns incentivos fiscais para os poupadões e reinstituíram-se as minidesvalorizações cambiais.

As consequências de tais medidas foram dramáticas: a inflação, que havia sido de 3,3% em novembro, saltou para 7,3% em dezembro (afirida agora pelo INPC, novo índice oficial) e explodiu nos meses seguintes, devido ao acionamento do mecanismo de gatilho salarial. Em janeiro, a inflação registrou um aumento de 16,2%, e de 14,4% em fevereiro. As taxas de juros passaram a subir ininterruptamente, provocando um número recorde de falências empresariais. A situação das contas externas brasileiras deteriorou-se significativamente ao longo desse período, devido aos saldos negativos da balança comercial e à fuga de capitais, razão pela qual o governo viu-se forçado a declarar a moratória do pagamento dos juros da dívida externa em fevereiro de 1987. Em abril do mesmo ano, Dílson Funaro deixou o comando do Ministério da Fazenda, que passou a ser exercido por Luiz Carlos Bresser Pereira.

13.4.2 Plano Bresser

Em seus primeiros dois meses como ministro, Bresser tomou algumas medidas isoladas procurando dar mostras de que o país estava disposto a rever a moratória decretada meses antes, contrair a demanda agregada e aumentar as exportações, mediante uma desvalorização de 8,5% do cruzado.

Já no mês de junho, o novo ministro lançou o Plano de Estabilização Econômica, mais conhecido como Plano Bresser, um pacote híbrido, com elementos ortodoxos e heterodoxos, assemelhando-se ao Cruzado em alguns aspectos, mas procurando evitar os erros já cometidos. O plano não visava atingir inflação zero nem eliminar a indexação, mas apenas controlar os índices para

evitar que se estabelecesse uma hiperinflação. Para isso, o gatilho foi extinto e procurou-se reduzir os gastos do governo. As taxas de juros reais foram mantidas elevadas para inibir o consumo de bens duráveis.

Os salários e os aluguéis foram congelados no patamar em que estavam no dia 12 de junho, data de implementação do Plano. Criouse a URP (Unidade de Referência de Preço), que, a partir de setembro, seria o indexador utilizado para os ajustes salariais. Os preços foram congelados por um prazo de três meses, mas sofreram alinhamentos prévios defensivos para evitar pressões inflacionárias futuras. Contratos financeiros pós-fixados foram respeitados e, para conversão dos prefixados, criou-se uma **tablita**. Alterou-se a base do IPC para evitar que o índice do mês de julho fosse sobre carregado por uma inflação anterior ao plano.

Além da desvalorização inicial de 9,5%, o câmbio passou a ser desvalorizado diariamente, evitando os desequilíbrios externos observados durante os meses de congelamento de preços do Plano Cruzado. O governo comprometeu-se ainda a efetuar políticas fiscal e monetária rigorosas, reduzindo o déficit público e assegurando a independência do Banco Central.

A princípio, o plano, que era mais consistente e flexível que o Cruzado, atingiu alguns de seus objetivos, fazendo cair a inflação e o déficit público e expandindo os saldos comerciais, o que possibilitou ao governo renegociar com credores internacionais e suspender a moratória.

No entanto, com o passar do tempo, outros problemas começaram a ameaçar o sucesso do Plano Bresser. Em primeiro lugar, havia falta de credibilidade da opinião pública, especialmente pelo fato de se ter lançado mão de um congelamento, tal como fora feito no Cruzado, expediente que havia trazido, como se sabe, grandes benefícios no curto prazo, mas que produziu efeitos desastrosos a médio prazo. Em segundo lugar, os desequilíbrios de alguns preços relativos, apesar do cuidado que se tomara na implantação do Plano, aliados aos grandes superávits na balança comercial, causavam consideráveis pressões inflacionárias. Em terceiro lugar, a manutenção do regime de taxas de juros reais positivas, ao mesmo tempo que inibia a explosão de consumo — algo de fato almejado —, também estimulava o direcionamento do investimento para o setor financeiro em detrimento do produtivo, o que constituiria um grande problema, sobretudo no médio prazo. Por fim, embora a realização de uma reforma tributária fizesse parte da estratégia do Ministério da Fazenda para que o plano fosse bem-sucedido, tal reforma não foi levada adiante pelo governo devido às mais diversas restrições, sobretudo de ordem política.

Apesar do congelamento de preços, as taxas de inflação permaneciam elevadas. Por essa razão, autorizou-se um aumento emergencial de preços, ainda

no mês de agosto, antes que terminasse o prazo previsto inicialmente — três meses — para que se iniciasse a liberalização dos preços. Em dezembro de 1987, a taxa de inflação mensal atingiu 14,14%, precipitando o pedido de demissão de Bresser Pereira.

13.4.3 Maílson da Nóbrega — da política do feijão-com-arroz ao Plano Verão

Maílson da Nóbrega sucedeu Bresser Pereira no comando do Ministério da Fazenda e empreendeu, ao longo de 1988, uma política econômica tímida, gradual e pouco intervencionista, de orientação eminentemente ortodoxa, denominada **política do feijão-com-arroz**. Seu objetivo era cortar o déficit operacional de 8% para 4% e reter a inflação ao redor dos 15% ao mês. Dentre as medidas tomadas para estabilizar a taxa de inflação e desaquecer a economia, destacam-se a suspensão temporária dos reajustes do funcionalismo público e o adiamento dos aumentos de preços administrados.

A política do feijão-com-arroz não teve sucesso e, em julho de 1988, quando a inflação já ultrapassava a marca de 24%, os preços públicos foram reajustados. Emitia-se moeda para cobrir os superávits da balança comercial. A nova Constituição, promulgada naquele ano, amarrou ainda mais os gastos orçamentários da União, dificultando a pretendida redução dos gastos públicos.

Em novembro de 1988, celebrou-se, entre governo, empresários e trabalhadores, um alardeado **pacto social**, que estabelecia limites para aumentos de preços e propunha uma revisão da metodologia de reajustes salariais e um plano para equilibrar as contas públicas. Apesar de toda a discussão anterior ao pacto, ele não trouxe os resultados esperados e causou descontentamento a todas as partes envolvidas. No entender dos trabalhadores, o poder de compra dos salários crescia menos que os preços. Os empresários justificavam os aumentos de preços em razão de uma suposta subestimação dos custos de produção. O governo era prejudicado pelo reajuste defasado das tarifas públicas em relação aos preços dos produtos do setor privado. Não restava alternativa ao governo senão decretar um novo plano econômico que procurasse solucionar os impasses distributivos.

Em 15 de janeiro de 1989, foi anunciado o Plano Verão. Tratavase, mais uma vez, de um plano misto, com características heterodoxas e ortodoxas. Foi o terceiro choque econômico e a segunda reforma monetária do governo Sarney, cuja credibilidade já estava bastante arranhada nesse momento. Criou-se uma nova unidade monetária, o cruzado novo (NCz\$), equivalente a mil cruzados. O dólar foi cotado a NCz\$ 1,00, após uma desvalorização da moeda nacional.

O Plano procuraria, no curto prazo, contrair a demanda agregada e, no médio prazo, promover a queda das taxas de inflação. Os mecanismos utilizados foram

a manutenção de taxas reais de juros elevadas, restrição do crédito ao setor privado, desindexação e promessa de ajuste fiscal. As maiores dúvidas pairavam sobre este último item, sobretudo por ser um ano eleitoral.

Mais uma vez, os preços foram congelados por tempo indeterminado nos níveis em que estavam no dia do anúncio do plano. Alguns preços foram realinhados antes do congelamento para evitar os problemas de defasagem de preços ocorridos no Plano Cruzado. Os salários, por sua vez, foram convertidos pelo poder de compra médio dos doze meses anteriores e reajustados em 26,1%. A URP, indexador dos salários, foi extinta. Caberia ao Congresso Nacional determinar como seria conduzida, a partir de então, a política salarial.

O IPC continuaria a aferir a inflação oficial, mas a OTN foi extinta. Os contratos pós-fixados foram congelados nos valores de 13 de janeiro, enquanto os prefixados seriam calculados com base em uma tablita de conversão diária. A extinção simultânea da OTN e da URP, índices mais utilizados para a indexação da economia, traziam à tona a possibilidade de o país ter de enfrentar uma hiperinflação caso o plano não desse resultado.

Desde o início, vários fatores colaboraram para determinar o fracasso do plano. A inflação, que cairá para pouco mais de 3% em fevereiro, elevar-se-ia, já em abril, para mais de 7%. Como contrapartida, o governo viu-se obrigado a elevar as taxas de juros, o que fazia cair por terra a promessa de reduzir o déficit público naquele ano. Em pouco tempo, alguns aumentos foram autorizados, o cruzado novo foi desvalorizado e o congelamento começou a ser desfeito. A indexação voltou a ser praticada com a criação dos Bônus do Tesouro Nacional (BTN). Em setembro de 1989 o governo suspendeu o pagamento dos juros da dívida externa, em razão da deterioração do saldo comercial.

Os últimos meses do governo Sarney foram marcados por verdadeiro caos político e econômico. Não havia mais credibilidade nem sustentação política ao governo, após as diversas tentativas — todas fracassadas — de estabilização econômica. Embora os três planos — Cruzado, Bresser e Verão — tenham procurado eliminar ou reduzir a inflação, esta atingia níveis ainda mais preocupantes do que antes, no limiar da hiperinflação. A taxa de inflação anual em 1989 foi de 1.764,86%, enquanto as taxas mensais no início de 1990 foram de 64,17% em janeiro, 73,21% em fevereiro e 85,12% na primeira quinzena de março.

No dia 15 de março Fernando Collor de Mello assumiria a presidência da República, anunciando um novo plano de estabilização econômica — o Plano Collor —, além de uma série de medidas de grande impacto sobre a economia brasileira. O governo Collor será objeto de análise do próximo capítulo.

1.

A partir de que momento a inflação tornou-se um problema crônico no Brasil?

2.

Quais são as diferenças fundamentais entre o diagnóstico de inflação feito pelos monetaristas e os diagnósticos dos economistas monetários e keynesianos?

3.

Que economistas brasileiros contribuíram para a formulação da teoria da inflação?

inercial?
Quais eram as controvérsias em rela-
às políticas antiinflacionárias que deveriam ser seguida uma vez que se tomassem como correto o diagnóstico da inflação inercial?

Caracterize as estratégias antiinflacionárias da Nova República anteriores ao Plano Cruzado.

Aponte os principais

6.

motivos que explicam
fracasso do Plano
Cruzado.

7.

Por que os outros pla-
heterodoxos de
estabilização — Bres-
e Verão — também
falharam na tentativa
debelar o processo
inflacionário?

Anos 1990:

A modernização conservadora

14. Abertura comercial e o governo Collor

15. Novo modelo de inserção da economia brasileira

16. Plano Real e seus desdobramentos

Nos anos 1990, a economia brasileira foi marcada não só pela recessão do início da década, fruto dos efeitos dos Planos Collor I e II, mas também por uma profunda reestruturação produtiva. Essa reestruturação, designada por alguns autores *modernização conservadora*, ocorreu como desdobramento do esgotamento do modelo de substituição de importações e foi influenciada pelos pressupostos do *Consenso de Washington*, a exemplo do que ocorria em toda a América Latina. Provocou aceleração no processo de privatização de empresas estatais, abertura da economia e desregulamentação dos mercados.

Em 1994, o Brasil adotaria o Plano Real, considerado um dos mais bem-sucedidos planos de estabilização da economia brasileira. De fato, obteve sucesso com relação à desindexação da economia, reduzindo substancialmente os níveis inflacionários. Os juros altos e o câmbio sobrevalorizado, no entanto, aumentaram a vulnerabilidade externa, restringiram o crescimento econômico e agravaram o problema da deterioração das contas públicas.

Consenso de Washington: expressão cunhada pelo economista norteamericano John Williamson, que lecionou na PUC/RJ. Trata-se de um decálogo de medidas liberalizantes e de ajustes sugerido para reformas nos países em desenvolvimento, concebido no âmbito de organizações sediadas ou vinculadas a Washington, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial¹.

Modernização Conservadora: trata-se de uma expressão cunhada pelo historiador Barrington Moore para qualificar o modelo autoritário de desenvolvimento do capitalismo retardatário do século XIX, especialmente da Alemanha e do Japão².

CAPÍTULO

14

Abertura comercial e o governo Collor



Fernando Collor de Mello renunciou em 1992 — André Dusek/AE

14.1 ABERTURA COMERCIAL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

As discussões a respeito da abertura da economia dos países em desenvolvimento vão além dos argumentos favoráveis e contrários, englobam também questões sobre a maneira como deve ser empreendida. Destacam-se indagações relativas ao ritmo do processo de abertura, ao contexto macroeconômico propício e à seqüência da liberalização — ou seja, a discussão sobre o que deve ser liberalizado primeiro, o mercado de bens ou o de capitais?

No que se refere ao *timing* da abertura, existe um razoável consenso de que o processo não deve ser nem muito rápido, para não agravar o impacto do ajuste, especialmente sobre o nível de emprego, nem lento demais a ponto de se tornar vulnerável a pressões políticas.¹

Em relação ao ambiente macroeconômico propício, há consenso de que o processo de liberalização deve ocorrer em um contexto de economia estável resultante de políticas econômicas bem-sucedidas, possibilitando uma melhor alocação de recursos. Destaca-se ainda a necessidade de que a taxa de câmbio seja desvalorizada no início do processo de abertura.

A questão relativa à seqüência da liberalização, envolvendo os mercados de bens e de capitais, é a que apresenta maior polêmica. A maioria dos analistas, porém, pautando-se pelas experiências de Chile e Argentina na década de 1970, recomenda, em primeiro lugar, a liberalização do mercado de bens, para, apenas depois, liberalizar o mercado de capitais, especialmente no que se refere às restrições sobre o fluxo de capitais externos.

Para sustentação dessa tese, há tanto argumentos de ordem micro quanto macroeconômica. Os aspectos de ordem microeconômica baseiam-se no princípio de que o mercado de capitais é mais ágil e se adapta mais rapidamente a mudanças profundas do que o mercado de bens.

Do ponto de vista macroeconômico, argumenta-se que a possibilidade de existência de diferenciais de juros e de rentabilidade de investimentos incentivaria a entrada de recursos externos em larga escala, cuja consequência mais provável seria uma apreciação da taxa de câmbio real². Embora se reconheça o potencial auto-regulatório desse movimento, existe uma preocupação no que se refere à sua duração, uma vez que, sendo longa, pode gerar um excesso de endividamento externo, que é, ao mesmo tempo, causa e consequência da apreciação cambial. Esse processo tende a ser compensado com desvalorizações cambiais de efeito deletério sobre a economia, como ilustram os casos do Chile e da Argentina (anos 1970). Outra consequência é a deterioração do balanço de pagamentos causada pelo crescente déficit em conta corrente. Esse déficit é impulsionado por um progressivo movimento de preços

relativos desfavoráveis aos bens comercializáveis, mediante combinação de valorização cambial e eliminação de barreiras comerciais. Ambos os processos tendem a provocar atrasos no processo de liberalização comercial.

No início dos anos 1980, acreditava-se que a abertura econômica era inevitável, apesar das controvérsias a respeito de sua condução, uma vez que o processo de substituição de importações se esgotava e começava a ser questionado. Desde então, a liberalização vem-se constituindo no grande condutor das políticas econômicas dos países em desenvolvimento. O pano de fundo desse processo é a crença em que o livre comércio pode proporcionar desenvolvimento com melhoria da qualidade de vida da população, possibilitado pelo crescimento econômico advindo da melhor eficiência alocativa dos fatores de produção.

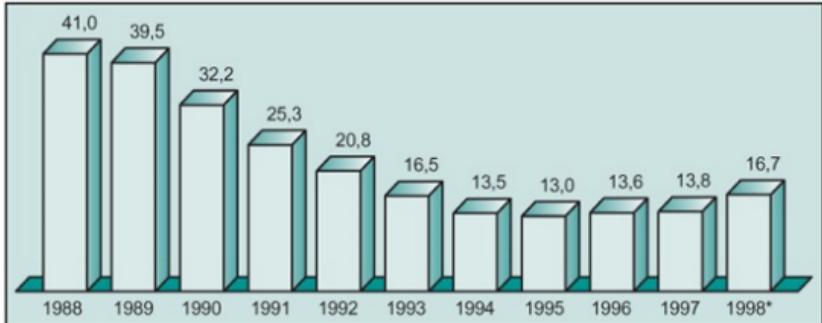
O Chile havia sido o primeiro país da América Latina a promover uma tentativa de abertura de sua economia ao mercado externo, já em 1956, processo que teve que ser revertido em 1961, em função dos desequilíbrios provocados na balança comercial. O Brasil ensaiou um primeiro projeto de abertura em 1964, que, no entanto, falhou também, em função de dificuldades no balanço de pagamentos.

Na década de 1970, vários países da América Latina promoveram a liberalização econômica: o Chile em 1973, a Argentina em 1976, o México em 1977 e a Venezuela em 1979. As crises de dívida externa, em 1982, encarregaram-se de abortar todas essas experiências liberalizantes, com exceção da chilena.

A partir da segunda metade dos anos 1980, ocorreu uma generalizada abertura comercial nos países latino-americanos. Em 1988, o Brasil iniciava sua reforma comercial com a eliminação dos controles quantitativos e administrativos sobre suas importações e uma proposta de redução tarifária.

A abertura da economia brasileira intensificou-se a partir de 1990. O esgotamento do modelo de substituição de importações e a crescente desregulamentação dos mercados internacionais contribuíram para uma reestruturação da economia brasileira, influenciada pela redução das tarifas de importação e eliminação de várias barreiras não tarifárias. A tarifa nominal média de importação, que era de cerca de 40% em 1990, foi reduzida gradualmente até atingir seu nível mais baixo em 1995, 13%, como se observa na Figura 14.1.

FIGURA 14.1 ALÍQUOTAS NOMINAIS MÉDIAS DE IMPORTAÇÃO



* Primeiro semestre.

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Exposição de motivos interministerial n. 205*. Brasília, 1994.

Embora no final dos anos 1990 tenha havido uma pequena reversão no processo de diminuição de tarifas de importação, a economia brasileira permanece relativamente aberta. A alíquota nominal média de importações cresceu de 13,8% em 1997 para 16,7% no primeiro semestre de 1998. A elevação mais substancial ocorreu no segmento de bens de capital, de 11,2% em 1997 para 16,3% no primeiro semestre de 1998, devido à mudança no sistema de ex-tarifários (lista de produtos excluídos da cobrança de imposto de importação) ocorrida no início do ano. Também as matérias-primas e os produtos intermediários tiveram sua alíquota nominal elevada de 9,4% para 12,3% no mesmo período, assim como os de materiais de construção, de 13% para 17,7%.

Em paralelo à questão conjuntural, a liberalização e a abertura econômica — que se iniciavam com o governo Collor — implicaram uma forte necessidade de ajuste, por parte das empresas, para que conseguissem sobreviver à nova realidade.

14.2 ABERTURA COMERCIAL BRASILEIRA — O GOVERNO COLLOR

Nos anos 1980, a política econômica brasileira caracterizara-se pelo ajuste determinado pela crise de endividamento externo, intensificada no começo da década. Assim, a política de comércio exterior estivera fortemente voltada para a obtenção de superávits comerciais, por meio de contenção de importações e incentivos às exportações.

O principal instrumento de contenção das importações durante os anos 1980 foram medidas não tarifárias, dentre as quais se destacava a Lei do Similar Nacional, que listava alguns produtos cuja importação era proibida. Além disso,

havia os Programas Especiais de Importação e licenças de importação. Todo o processo importador era conduzido pela Carteira de Comércio Exterior (Cacex), do Banco do Brasil, no que se referia aos aspectos regulatórios e operacionais.

Paralelamente ao controle das importações, o governo implementara um projeto de promoção de exportações. Apesar das distorções decorrentes da concessão de incentivos que acabavam privilegiando alguns setores, houve um avanço na qualidade das exportações brasileiras no período. Ou seja, aumentou a participação de setores da indústria pesada em relação ao total das exportações, ao mesmo tempo que se reduziu a participação dos setores intensivos em recursos naturais e mão-de-obra.

Entre 1980 e 1990, as exportações brasileiras cresceram à média anual de 4%, um pouco abaixo da média mundial. Esse resultado, explicável em parte devido aos vários ajustes macroeconômicos do período, representaram uma desaceleração em relação à média de crescimento anual de 9,3%, obtida entre 1965 e 1980, bem superior, inclusive, à média mundial, de 6,6% ao ano.

No final dos anos 1980, havia uma certa percepção por parte dos agentes produtores e dos *policy makers* de que o modelo deveria ser revisto, o que já vinha ocorrendo na maioria dos demais países da América Latina. O quadro de instabilidade e recessão, indefinição de política econômica e descontrole inflacionário, ao sabor da [política do feijão-com-arroz](#) do ministro Mailson da Nóbrega, no governo Sarney, caracterizou o fim da década de 1980 e o início da de 1990³.

Em função do quadro de instabilidade, reinante praticamente durante toda a década de 1980, grande parte dos setores da economia brasileira encontrava-se em atraso tecnológico em comparação com os padrões internacionais. Esse atraso se manifestava tanto na obsolescência das máquinas e equipamentos quanto nos métodos administrativos e nas relações capital-trabalho.

A abertura provocou uma profunda reestruturação industrial no Brasil, trazendo benefícios para os consumidores pela maior disponibilidade de bens e serviços, com melhores preços e tecnologia, embora com impactos negativos sobre o nível de emprego. A abertura brasileira se deu em condições particulares, sem que os fatores de competitividade sistêmica fossem adaptados, o que provocou um desafio exemplar para os produtores locais. Estes, ao contrário dos concorrentes internacionais, foram prejudicados com tributação e juros elevados, carência de infra-estrutura e excessiva burocracia.

No âmbito internacional, o cenário se alterava rapidamente. Nos anos 1970, o padrão de industrialização era liderado pelos complexos metal-mecânico e químico. Na década de 1980, passou a ser condicionado pelas novas tecnologias

da microeletrônica, informática, telecomunicações, pela automação, pela busca de novos materiais e de energias renováveis e pela biotecnologia. Surgia a necessidade de articulação e definição de uma política industrial efetiva, que adaptasse o país às transformações em curso na economia mundial e fomentasse internamente a recuperação do atraso tecnológico.

A carência de investimentos na década de 1980 refletia-se na precariedade dos serviços de infra-estrutura econômica, principalmente nas áreas de energia, telecomunicações, transportes e portos. A crise fiscal do Estado também repercutia na qualidade insuficiente do sistema educacional básico e na ausência de desenvolvimento de programas de treinamento profissional especializado. Essa carência, além de gerar ineficiências e custos elevados, dificultava a adaptação da força de trabalho a padrões tecnológicos mais avançados, concorrendo para a estagnação dos ganhos de produtividade. Tomando-se os indicadores de produção, emprego e horas trabalhadas, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), entre 1980 e 1990, a produtividade cresceu apenas 3,6% ao ano — um ganho muito baixo em comparação com os níveis internacionais.

Do ponto de vista dos níveis de utilização da capacidade instalada, os dados mostram que a ocupação se dava em nível satisfatório somente em alguns segmentos industriais exportadores e produtores de bens intermediários básicos. Os demais setores operavam com ociosidade elevada, em especial o segmento de bens de capital, o que implicava pressões de custo na estrutura produtiva e atraso tecnológico.

14.2.1 Os Planos Collor I e II

Fernando Collor de Mello assumiu o governo nesse contexto econômico em 1990, adotando, na sequência, dois planos de estabilização, Planos Collor I e Collor II. Ambos implicaram retração da atividade econômica como resultado direto das medidas fiscais e monetárias adotadas.

O Plano Collor I, de março de 1990, combinava confisco dos depósitos à vista e aplicações financeiras com prefixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante, tributação ampliada sobre as aplicações financeiras e a chamada “reforma administrativa”, que implicou o fechamento de inúmeros órgãos públicos e demissão de grande quantidade de funcionários.

O quadro fiscal era de tal gravidade que o presidente adotou um programa de drástica redução da dívida interna, de corte nos gastos públicos e de aumento da receita fiscal. Isso permitiu que se atingisse superávit operacional de 1,2% do PIB em 1990, para o que foi necessário gerar um superávit primário de 4,5% do PIB. No entanto, dada a precariedade do ajuste, cujos efeitos foram passageiros e não

duradouros, o superávit primário reduziu-se à metade já em 1991⁴.

Outro plano de estabilização, o Plano Collor II, foi adotado em janeiro de 1991, em situação de desespero devido à reaceleração da inflação. Mais uma vez lançava-se mão de congelamento de preços e salários e da unificação das datas-base de reajustes salariais, além de novas medidas de contração monetária e fiscal.

A conjugação dessas tentativas de combate à inflação com a reestruturação que se vislumbrava fez com que o período 1990-1992 fosse marcado por forte recessão — com queda de quase 10% no PIB —, pelo aumento do desemprego e pela queda dos salários reais e da massa salarial. A precariedade do Plano Collor II, aliada ao desgaste do governo com os efeitos do confisco ocorrido no plano anterior, assim como às crescentes denúncias de corrupção, acabaram por determinar o *impeachment* de Collor em outubro de 1992.

Com a deposição de Collor, assumiu seu vice, Itamar Franco, que mais tarde convidaria Fernando Henrique Cardoso para ser, inicialmente, seu Ministro das Relações Exteriores e, depois, Ministro da Fazenda. O curto e controvérsio governo Itamar abriu espaço para uma nova concepção de estabilização, desta vez favorecida pela reestruturação em curso na economia brasileira.

Questões DE REVISÃO

1.

Que fatores estimular o início da discussão sobre abertura comercial na América Latina? E que época isso ocorreu?

Quais foram as peculiaridades da

2.

abertura da economia
brasileira? Em que
diferiu da de outros
países em
desenvolvimento?

3.

Quais foram os efeitos
positivos e negativos
da abertura comercial
brasileira?

4.

Aponte as principais
características dos planos
de estabilização Collor
e II.

CAPÍTULO

15

Novo modelo de inserção da economia brasileira



Protesto contra a privatização da CSN — Paulo Jares/Abril Imagens

15.1 A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL

A liberalização passou a ganhar contornos mais definitivos em 1990, como já registrado. As primeiras indicações dos objetivos e diretrizes da nova política industrial foram explicitadas na Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, publicada em 15 de março de 1990. As bases da nova política estavam enfocadas na questão da competitividade, em contraponto às políticas adotadas anteriormente, que objetivavam a expansão da capacidade produtiva mediante o incentivo à substituição das importações.

Essa proposta inicial foi detalhada, mais tarde, no documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice), divulgado em meados de 1990. O objetivo central da nova política industrial, apontado no documento, era o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, com base na modernização e reestruturação da indústria¹.

Essa nova Política Industrial e de Comércio Exterior contemplava as seguintes estratégias, segundo Guimarães:

- a) Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência.
- b) Reestruturação competitiva da indústria mediante a adoção de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infraestrutura tecnológica.
- c) Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção.
- d) Exposição da indústria à competição internacional, visando maior inserção no mercado externo, melhora de qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em setores oligopolizados.
- e) Capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores².

Para atingir esses objetivos e cumprir as estratégias delineadas, foram criados dois mecanismos principais: o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

O BNDES também teve papel fundamental nesse processo. No final dos anos 1980 e início dos 1990, definiu um modelo de desenvolvimento denominado **integração competitiva**, baseado nos conceitos de competitividade e produtividade, desvinculado de políticas setoriais. As novas linhas de

financiamento eram direcionadas às indústrias que apresentassem resultados em termos de competitividade, como programas de qualidade total e aprimoramento de tecnologia e de mão-de-obra.

Para as pequenas empresas foi instituída uma carteira de investimentos de risco, o Contec, visando suprir carencias de capital. O financiamento do comércio exterior ficou a cargo do Finamex, enquanto o Finame destinava-se à agroindústria. Na intenção de fomentar fusões e incorporações de empresas, foi lançado o Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, no segundo semestre de 1992. O BNDES foi ainda indicado gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND)³.

O Plano Estratégico do Sistema BNDES priorizava três focos de investimentos:

- a) Modernização da estrutura produtiva existente, incluindo melhorias tecnológicas em unidades instaladas, substituição de processos e mesmo de unidades produtivas obsoletas, aplicação de sistemas de automação industrial e de controle de processo, introdução de novos produtos, reestruturação de modelos de comercialização e de administração técnica e financeira e estímulo a associações entre empresas.
- b) Ampliação da capacidade produtiva por meio de expansões e novas instalações em setores de bens de consumo e de insumos básicos — os investimentos visavam atender à demanda interna e externa paralelamente à modernização dos processos produtivos.
- c) Investimentos nos setores de infraestrutura, particularmente nos setores de energia elétrica, transportes e portos — previa-se a ampliação da participação de capitais privados em atividades antes sob a responsabilidade estatal⁴.

As prioridades na destinação dos recursos objetivavam incremento de competitividade e produtividade industrial, ampliação e modernização dos investimentos em infraestrutura, redefinição do papel do Estado, parceria com a iniciativa privada e tentativa de diminuição de desequilíbrios regionais e sociais. A combinação da nova política industrial com a recessão provocada pela política de estabilização em vigor implicou, por parte das empresas, um severo ajuste que se estenderia ao longo dos anos subsequentes.

Uma face desse ajuste foi o número significativo de demissões. Dados da Fiesp revelam que a indústria paulista eliminou 278.467 postos de trabalho em 1991 e 277.529 em 1992. Em 1993, com a retomada do crescimento da economia, registrou-se uma tímida recuperação, sendo criados 4.908 novos postos de trabalho⁵.

Vale destacar que as demissões não se restringiram aos operários, mas também atingiram áreas administrativas e cargos de direção, denotando não somente um movimento de ajuste produtivo, mas uma reestruturação dos processos administrativos. As mudanças ocorreram em função de técnicas administrativo-gerenciais mais modernas, como os processos de reengenharia e qualidade total, além da sistemática *kanban*⁶, na disposição de materiais e produção.

As indústrias adotaram estratégias diferentes nos dois períodos de depressão verificados nas duas décadas anteriores (1980-1983 e 1989-1992). No primeiro, o ajuste se deu essencialmente no âmbito financeiro-patrimonial, observando-se uma significativa redução dos níveis de endividamento. As empresas compensaram a redução da produção e demanda com o aumento crescente dos ganhos não operacionais. Já no segundo período, num cenário de abertura comercial, o ajuste provocou uma reestruturação da produção propriamente dita⁷. Esse ajuste envolveu as seguintes medidas:

- concentração em linhas de produtos competitivos;
- redução da diversificação da produção;
- terceirização de atividades;
- implantação de programas de qualidade e produtividade.

Não se observaram investimentos em ampliação da capacidade produtiva, mas sim nos processos de produção, que tiveram de ser adaptados ao novo cenário de abertura que se delineava. Bielschowsky identificou, numa amostra de 55 empresas transnacionais das 100 maiores indústrias de transformação, que cerca de 80% demitiram mais de 10% dos seus empregados em 1990-1991, sendo que a média esteve em torno de 20%: 29% no setor de equipamentos de transporte; entre 20% e 23% nos de eletrônica/telecomunicações, equipamentos mecânicos e elétricos, química e metalurgia básica; próxima de zero no de alimentos e 15% nos demais ramos. A pesquisa revelou ainda, segundo os entrevistados, que mais da metade dessas demissões era de ordem estrutural⁸.

Adicionalmente, as empresas em geral apresentavam outras deficiências não menos importantes:

- lentidão de resposta às alterações da demanda;
- baixa flexibilidade na produção;
- deficiências de qualidade e desempenho dos produtos.

Esse conjunto de deficiências também contribuía para a reduzida capacidade competitiva das indústrias, considerando sua falta de prontidão para atender às

demandas por novos lançamentos, sofisticação, qualidade e diversidade dos bens e serviços.

As principais características desse ajuste foram a **desverticalização** e a **terceirização**. Em outras palavras, as empresas passaram a se especializar e a se concentrar nas suas atividades principais, encerrando atividades de plantas e linhas produtivas secundárias. Além disso, passaram a adquirir de outras firmas alguns serviços antes supridos internamente, sobretudo atividades intensivas em mão-de-obra, como limpeza, vigilância, transporte, cozinha, manutenção de equipamentos.

15.2 O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÕES

A questão da privatização foi um dos aspectos mais polêmicos da década de 1990. Freqüentemente, discutiu-se o que deveria e o que não deveria ser privatizado, quais eram as implicações do processo e que consequências poderiam acarretar para o país. Enfim, questionou-se a própria importância do programa de privatizações.

Na década de 1980, a privatização caracterizou-se como uma fase de reprivatização de empresas que haviam sido absorvidas pelo Estado, geralmente em função de dificuldades financeiras. Por outro lado, ainda não havia a intenção de se criar um programa definido, em larga escala, pois o principal objetivo não era a geração de receitas para o Tesouro, mas sim evitar que o governo ampliasse ainda mais sua presença no setor produtivo. O resultado obtido com a reprivatização de 38 empresas de pequeno porte foi a arrecadação de cerca de US\$ 780 milhões.

Com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1990⁹, o processo de privatizações foi intensificado, tornando-se parte integrante das reformas econômicas do governo. Inicialmente, sessenta e oito empresas foram incluídas no Programa, quantidade que foi se alterando no decorrer do tempo, com a entrada de novas empresas e a exclusão de outras.

O BNDES teve função importante no PND, pois foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Suas principais atribuições estavam relacionadas à licitação e à contratação dos prestadores de serviços que atuariam no PND, ou seja, dos consultores e auditores encarregados de realizar as avaliações econômico-financeiras, propostas de modelo de venda e auditoria do processo de venda de cada empresa, bem como contratação das empresas encarregadas da divulgação das informações relativas ao programa. A ele também caberia supervisionar, acompanhar e coordenar os trabalhos dos consultores e auditores até as operações finais de venda, assim como

recomendar ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) as condições gerais de venda e os ajustes prévios à desestatização das empresas (se necessários), executar as decisões do CND, divulgar ao público todas as etapas e os resultados do processo e administrar o FND, em que seriam depositadas as ações das empresas incluídas no Programa.

15.2.1 Resultados das privatizações após a criação do PND — de 1991 a 2001

As desestatizações do governo federal tiveram início com a venda da siderúrgica Usiminas por US\$ 2,31 bilhões, em leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em outubro de 1991. No período imediatamente posterior à criação do PND, em 1991 e 1992, os resultados das privatizações já foram consideráveis. Havia sido desestatizadas 18 empresas dos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, gerando uma receita de US\$ 4 bilhões. Desses privatizações, quatro ocorreram durante o ano de 1991 e 14 em 1992.

De início, o PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, pertencentes a setores anteriormente considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e que, por isso, permaneciam nas mãos do Estado. O incentivo à compra foi realizado mediante a aceitação, em grande escala, das chamadas **moedas de privatização**¹⁰, títulos representativos da dívida pública federal.

Entre 1993 e 1994, concluiu-se a desestatização do setor siderúrgico, tendo-se arrecadado US\$ 4,5 bilhões com a venda de 15 empresas — seis em 1993 e nove em 1994. Intensificou-se o uso de moeda corrente, o que, porém, não diminuiu a importância das moedas de privatização. Para alavancar o processo, foram introduzidas mudanças na legislação, de forma a permitir a ampliação do uso de créditos contra o Tesouro Nacional como meios de pagamento, a venda de participações minoritárias, detidas direta ou indiretamente pelo Estado, e a eliminação da discriminação contra investidores estrangeiros, permitindo sua participação em até 100% do capital votante das empresas a serem alienadas.

A partir de 1995, conferiu-se maior prioridade às privatizações. Criou-se o CND, e a privatização das estatais que atuam no segmento industrial foi praticamente concluída. O escopo do PND foi ampliado com as concessões de serviços públicos à iniciativa privada. Essas concessões incluíam os setores de eletricidade e as áreas de transportes e telecomunicações, o que acrescentaria aos objetivos do PND a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores.

A inclusão da Companhia Vale do Rio Doce no programa de privatizações e o apoio às privatizações estaduais — a cargo dos estados mas com o suporte do

Governo Federal —, também foram muito importantes na ampliação do escopo do PND. De um total de 19 desestatizações realizadas no período em questão — oito em 1995 e 11 em 1996 —, foram arrecadados US\$ 5,1 bilhões.

Em 1997, o Programa Nacional de Desestatização alcançou grandes resultados com a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, o término da desestatização da RFFSA, o arrendamento do Terminal de Contêineres 1 do Porto de Santos, a aceleração do processo de desestatização de empresas estaduais e o leilão de sobras das ações ordinárias da Escelsa. Além disso, merece destaque especial a primeira venda do PND no setor financeiro, com a privatização do Banco Meridional do Brasil S/A. Realizaram-se quatro privatizações federais, tendo-se alcançado um resultado de US\$ 4,26 bilhões.

As privatizações no âmbito estadual também ganharam impulso: foram vendidas a Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ), a Companhia Estadual de Gás do Rio de Janeiro (CEG) e Riogás S/A, a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba) e as Companhias de Distribuição Norte-Nordeste e Centro-Oeste da CEEE. Levando-se em consideração também a venda de participações minoritárias dos Estados em empresas como a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e a Companhia de Eletricidade de Minas Gerais (Cemig), o resultado das privatizações estaduais atingiu, até janeiro de 2002, aproximadamente, US\$ 34,7 bilhões.

No âmbito legal, a aprovação da Lei 9.491/91 também foi muito importante para o processo brasileiro de privatizações, uma vez que incluiu vários adendos à Lei 8.031/90, que criara e regulamentara o PND. Com a nova lei, pôde-se passar a utilizar o FGTS no PND, por meio de investimentos em fundos de privatização. O maior impacto, porém, foi causado pela aprovação da Lei 9.472/97, a chamada Lei Geral das Telecomunicações, que autorizou a privatização do Sistema Telebrás e criou o órgão regulatório do setor, a Anatel. Em decorrência dessa nova lei, iniciou-se o processo de privatização do setor de telecomunicações. Foram licitadas concessões de telefonia móvel celular para três áreas do território nacional, no valor de US\$ 4 bilhões.

Desde a criação do PND até janeiro de 2002, 68 empresas haviam sido privatizadas, rendendo ao Governo Federal um total de US\$ 28,58 bilhões. A receita decorrente dessas vendas e do repasse à iniciativa privada de sete concessões da Rede Ferroviária Federal, além do arrendamento para exploração de um terminal de contêineres, no Porto de Santos, chegou a US\$ 34,453 bilhões — incluindo a transferência de US\$ 9,2 bilhões em dívidas para a iniciativa privada, conforme mostra a Tabela 15.1.

TABELA 15.1 RESULTADO DAS PRIVATIZAÇÕES PELO PND NO

ÂMBITO FEDERAL — 1991/2001 (US\$ BILHÕES)

Período	Nº de privatizações	Resultados de vendas	Transferência de débitos	Total
1991	4	1,61	0,37	1,98
1992	14	2,40	0,98	3,38
1993	6	2,62	1,56	4,18
1994	9	1,96	0,35	2,31
1995	8	1,00	0,63	1,63
1996	11	4,08	0,67	4,75
1997	4	4,26	3,56	7,82
1998	5	1,66	1,08	2,74
1999	2	0,13	0,00	0,13
2000	3	7,67	0,00	7,67
2001	2	1,19	0,00	1,19
Total	68	28,48	9,20	37,78

Fonte: BNDES.

Com a venda das participações minoritárias que o governo detinha em outras 28 empresas, gerou-se uma receita adicional da ordem de US\$ 3,327 bilhões — elevando para US\$ 37,78 bilhões o montante arrecadado dentro do PND.

O recorde de receita foi estabelecido com a venda da Companhia Vale do Rio Doce, leiloada por US\$ 6,858 bilhões (incluindo a transferência de US\$ 3,559 bilhões em dívidas), praticamente a metade do preço mínimo fixado para a participação do governo no Sistema Telebrás.

Outras 18 empresas chegaram a ser incluídas no Programa de Privatizações, mas acabaram sendo excluídas do processo ou simplesmente tiveram suas atividades encerradas pelo governo, diante da falta de interessados na compra. Na relação de empresas a serem privatizadas, permaneciam em 2002, outras 18 estatais, incluindo algumas empresas do Sistema Eletrobrás.

Entre 1991 e 2001, o setor siderúrgico foi aquele que mais gerou receitas para as privatizações (aproximadamente 22%), seguido pelo setor de mineração (com cerca de 19%, sobretudo devido à venda da Companhia Vale do Rio Doce), o setor de energia (15%) e o setor de petróleo/gás (13%). Os pagamentos foram realizados, em sua maioria, em dinheiro (68%), seguidos de Títulos de Débito Federais (15%), Certificados de Privatização (5,4%), Debêntures da Siderbrás (5,2%) e outras formas de pagamento (6,4%).

A arrecadação do Governo Federal com o PND foi, durante muito tempo,

proveniente das moedas de privatização. Cerca de 24% dos US\$ 37,78 bilhões arrecadados vieram de títulos de dívidas contraídas pelo Governo Federal no passado. De acordo com dados divulgados pelo BNDES, nas 68 privatizações realizadas desde 1991, incluindo as participações minoritárias em 28 empresas, US\$ 9,115 bilhões entraram no caixa da União sob a forma de títulos de dívidas, valor equivalente a 35,5% do total arrecadado em dinheiro. Nos três primeiros anos do programa, essas “moedas” chegaram a representar entre 93% e 99% da receita total auferida pelo governo nos leilões. Entretanto, nos últimos anos de privatizações, o percentual diminuiu bastante.

Os anos de 1998 a 2001 foram marcados por vários processos de desestatização no setor de energia e também pelo processo de privatização do setor de telecomunicações. Em julho de 1998, o governo federal vendeu as 12 *holdings* criadas a partir da cisão do Sistema Telebrás. Foram transferidas para a iniciativa privada as empresas de telefonia fixa e de longa distância, assim como as empresas de telefonia celular — Banda A. Essa venda propiciou a arrecadação de R\$ 22 bilhões, obtendo-se um ágio médio de 53,74% sobre o preço mínimo estabelecido.

Esse movimento continuou em 1999 e 2000, com a venda das concessões para exploração de quatro áreas de telefonia fixa e também na área energética. No final de 2001, o Programa Nacional de Desestatização contabilizava uma receita total oriunda das privatizações da ordem de US\$ 82 bilhões, além de US\$ 18 bilhões de transferências de dívidas¹¹.

15.3 BALANÇO DE PAGAMENTOS, FLUXO DE CAPITAIS E INVESTIMENTOS DIRETOS ESTRANGEIROS

Um aspecto importante do panorama da economia brasileira dos anos 1990, especialmente após a adoção do Plano Real, em 1994, é o crescente aumento da vulnerabilidade externa. Primeiro, pelo aumento sucessivo do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos; segundo, pelo passivo externo acumulado.

O aumento da vulnerabilidade externa do país torna a economia brasileira extremamente suscetível às alterações do cenário internacional. Como depende cada vez mais de recursos externos para cobrir as suas necessidades de financiamento em moeda forte, todas as demais variáveis da economia — como o crescimento econômico, a geração de empregos e os programas sociais — tornam-se subordinadas à obtenção ou não dos recursos. Qualquer alteração do cenário internacional tende a afetar o fluxo de recursos destinados ao Brasil, dificultando o financiamento externo.

A ampliação do déficit em conta corrente brasileiro é um fato notório nos últimos anos. Ele representava pouco mais de US\$ 1,6 bilhão em 1994 e foi

crescendo fortemente, tendo atingido o pico em 1997 e 1998, com um nível superior a US\$ 33 bilhões. O efeito do longo período de valorização do real implicou um aumento significativo das importações. Esse crescimento das importações não foi acompanhado por um crescimento das exportações, o que, combinado com o crescente déficit de serviços, ampliou o déficit em conta corrente ¹².

Especialmente pelo efeito da diminuição do déficit comercial, a mudança cambial em 1999 provocou uma redução do déficit em conta corrente para US\$ 25 bilhões, montante que reduziu-se para US\$ 24,6 bilhões em 2000 e US\$ 23,2 bilhões em 2001.

TABELA 15.2 BALANÇO DE PAGAMENTOS (BRASIL), (1993-2004) — ITENS SELECIONADOS

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Balança comercial – FOB	10.466	-3.352	-5.539	-8.372	-6.591	-1.260	-698	+2.600	13.121	24.794	28.122
Exportações	43.545	46.506	47.747	52.986	51.140	48.011	55.086	58.223	60.362	73.084	79.121
Importações	33.079	49.858	53.286	61.358	57.731	49.272	55.783	55.580	47.240	48.290	51.000
Serviços (líquido)**	-14.743	-18.594	-21.707	-27.287	-28.798	-25.829	-25.706	-27.455	-23.229	-23.652	-20.175
Juros	-6.338	-8.158	-9.840	-10.388	-11.948	-15.237	-15.088	-16.200	-13.131	-13.020	-11.136
Outros serviços***	-8.405	-10.436	-11.867	-16.899	-16.850	-10.592	-10.618	-11.255	-10.098	-10.632	-9.039
Transferências unilaterais	2.588	3.974	2.899	2.220	1.778	2.027	1.796	1.638	2.390	2.867	2.663
Transações correntes	-1.689	-17.972	-24.347	-33.439	-33.611	-25.062	-24.608	-23.217	(7.720)	4.008	10.609

* Valores: acumulado jan-out/2004.

** Serviços = serviços e rendas de acordo com a nova nomenclatura introduzida em 2001

*** Outros serviços = diferença entre serviços e juros

Fonte: Banco Central. Elaboração Sobeet.

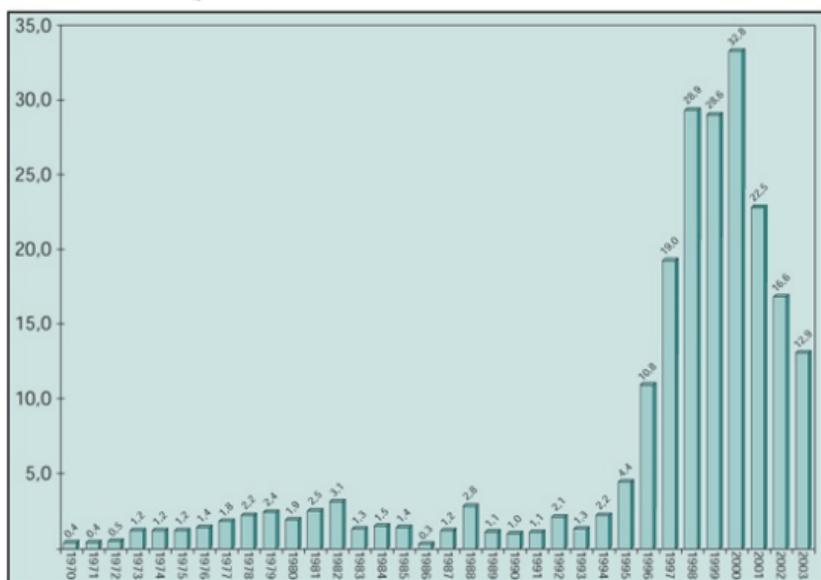
Um fator crucial para o financiamento do déficit em conta corrente brasileiro na segunda metade dos anos 1990 é o significativo aumento do fluxo de investimentos diretos estrangeiros (IDE). O Brasil entrou na rota dos investimentos diretos estrangeiros especialmente após a introdução do Plano Real. A queda da inflação, que era a última resistência dos investidores ao mercado brasileiro, veio consolidar o cenário receptivo às novas inversões, definido anteriormente pela abertura comercial, a redução das restrições de atuação setorial, como no caso do setor de informática, e a renegociação da dívida externa.

Mais tarde, as privatizações e o *boom* das fusões e aquisições também foram

determinantes, assim como a emergência do Mercosul. Essa combinação de fatores e a extraordinária expansão do fluxo internacional de capitais fizeram com que o montante destinado ao Brasil crescesse de pouco mais de US\$ 1 bilhão ao ano, no início da década, para o nível recorde US\$ 32,8 bilhões recebidos em 2000.

Em 2001 houve uma significativa redução do ingresso de investimentos diretos para US\$ 22,5 bilhões, mas ainda assim considerado como positivo, tendo em vista a combinação de fatores desfavoráveis, tanto do ponto de vista externo — desaquecimento das principais economias e queda da liquidez das empresas — quanto do ponto de vista interno — redução do nível de atividades com os efeitos do racionamento de energia elétrica.

FIGURA 15.1 FLUXOS DE INVESTIMENTO DIRETO DESTINADO AO BRASIL



Fonte: UNCTAD. *World Investment Report*, 2000. Elaboração Sobeet.

15.4 DEBATE ACERCA DA VIABILIDADE DO MODELO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA

A sustentabilidade do modelo de inserção internacional da economia brasileira vinha sendo questionada, pois, ao mesmo tempo que ingressavam grandes volumes de investimento, observavam-se juros elevados e um longo

periodo de câmbio sobrevalorizado (1994-1998).

O tema suscitou intenso debate. Por um lado, membros da equipe econômica como Franco, Mendonça de Barros e Goldenstein apostavam na estratégia governamental; por outro, análises críticas do processo (ver especialmente Gonçalves e Laplane & Sarti) destacavam que a tendência dos novos investimentos era a de se voltarem para os setores de não-comercializáveis, o que poderia provocar dificuldades no financiamento do balanço de pagamentos. Lacerda apontava distorções entre a política de estabilização e a ausência de uma melhor definição de políticas de competitividade¹³.

15.4.1 Argumentos favoráveis à posição do governo

Analisemos primeiro os argumentos favoráveis à política governamental. Mendonça de Barros e Goldenstein destacavam que a economia brasileira passava simultaneamente por quatro processos que interagiam entre si: globalização, abertura da economia, estabilização e privatização. Essas transformações estariam alterando a estrutura básica do capitalismo brasileiro e provocando uma “verdadeira revolução”¹⁴.

Os autores consideravam que as críticas aos processos eram decorrentes da dificuldade de separar os efeitos conjunturais (a alta taxa de juros, por exemplo) da mudança estrutural, tal como a descentralização produtiva.

O segundo aspecto que destacavam era a excessiva concentração dos novos investimentos nos setores de bens de consumo duráveis, que representavam 72,6% do total levantado em 1997. Com base na análise dos projetos de investimentos de 79 empresas estrangeiras para o período 1994-1998, detectou-se que mais da metade do total de investimento previsto, de US\$ 14,8 bilhões, concentrava-se na produção de veículos (automóveis, ônibus, caminhões, tratores, máquinas agrícolas, equipamentos de terraplanagem e respectivas peças e componentes). Segundo os autores, a explicação para esse fato se encontraria na expansão do mercado doméstico em decorrência da estabilização da economia.

Um dos principais pontos do debate econômico tratava da capacidade de o Brasil financiar o seu déficit em conta corrente no balanço de pagamentos. O argumento central daqueles que apostavam na travessia tranquila era que o déficit em conta corrente apresentava a sua contrapartida na captação de poupança externa. Dessa forma, o componente externo complementaria a baixa taxa de poupança interna, propiciando a sustentabilidade do balanço de pagamentos e dos investimentos, assim como do crescimento econômico. Esse componente externo proviria do aumento da participação do investimento direto

estrangeiro, por meio da instalação de novas fábricas ou pelo movimento de fusões e aquisições, incluindo aí o processo de privatização.

A crescente entrada de novos investimentos diretos estrangeiros foi crucial para o financiamento do déficit em transações correntes do balanço de pagamentos. Esse foi um fator positivo para o financiamento externo, pois tratava-se de recursos de longo prazo. Em 2000, o volume de investimentos diretos estrangeiros alcançou mais de US\$ 33 bilhões, contra um déficit corrente de praticamente US\$ 25 bilhões. Esse foi um fator positivo, pois os investimentos estrangeiros eram recursos de longo prazo. O Brasil é o segundo país em desenvolvimento no ranking dos receptores de investimentos diretos estrangeiros, logo após a China.

O governo apontava a desvalorização gradual do real como amenizador dos problemas dos produtores locais e exportadores, e as privatizações previstas como grande trunfo de que dispunha a economia brasileira para o rompimento de dois grandes gargalos no desenvolvimento: a) a questão externa, como atrativo para novos investimentos diretos; b) a superação das restrições de recursos estatais para financiar os elevados investimentos em infraestrutura necessários para suportar o crescimento continuado da economia.

15.4.2 Críticas à posição do governo

O câmbio sobrevalorizado e as elevadas taxas de juros empregadas até janeiro de 1999 representaram o principal fator de restrição dos investimentos. As evidências mostram que o acréscimo potencial que poderia estar sendo representado pela elevação da poupança externa não se tem refletido no aumento da taxa de investimentos.

Constata-se que a vulnerabilidade externa decorrente do crescente déficit em conta corrente no balanço de pagamentos e a sua contrapartida representada pelo aumento da poupança externa têm financiado o consumo e não o investimento, numa combinação de déficits em conta corrente e contas públicas, com destaque para o peso do componente juros do déficit público.

Na área fiscal, todo o esforço de arrecadação, que fez com que a carga tributária bruta crescesse de 26% do PIB em 1993 para 30,3% em 2000, vinha sendo consumido pela conta dos juros reais, que representava, em média, cerca de 4,6% do PIB ao ano. Isso porque o endividamento público, somente em nível federal, que era de R\$ 60 bilhões no início do Plano Real, já superava, em novembro de 2001, o montante de R\$ 626 bilhões. Com a prática de juros elevados, dificilmente esse custo pode reduzir-se substancialmente no curto prazo.

Depois da mudança do regime cambial, em 1999, e da adoção do regime de metas de inflação, houve maior flexibilidade para a redução dos juros, que, no entanto, permaneceram elevados em níveis reais, especialmente quando comparados com a média internacional.

A persistência de uma combinação de elevado passivo externo e crescimento da dívida interna continuou a pautar o debate entre os defensores do livre mercado e os que apontavam a necessidade de maior intervenção estatal, nos âmbitos da coordenação e articulação de políticas de desenvolvimento para a superação dos entraves.

Questões DE REVISÃO

1.

Quais foram as principais estratégias estabelecidas pela nova política industrial e de comércio exterior adotada pelo governo brasileiro?

2.

Identifique os principais ajustes microeconômicos que tiveram de ser realizados pelas empresas para se

adaptarem ao novo cenário macroeconômico? Que avaliação do Programa Nacional de Desestatização pode ser feita com base nos dados apresentados neste capítulo?

Comente a participação do Brasil no fluxo de investimentos diretos estrangeiros nos anos 1990.

Explique os principais argumentos favoráveis e contrários ao novo modelo de inserção



internacional da
economia brasileira.

CAPÍTULO

16

Plano Real e seus desdobramentos



Cédulas de Real — L. C. Leite/AE

No início dos anos 1990, o Brasil havia intensificado os processos de abertura ao exterior, de fomento às privatizações, de renegociação da dívida externa e de desregulamentação do mercado. A estabilização permanecia, no entanto, um desafio resistente às várias tentativas de eliminação da inflação.

Em 1993, o ministro da Economia do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, implementou um plano econômico de estabilização conhecido como o Plano Real, apoiado por uma equipe de economistas, em sua maioria oriundos da PUC-RJ, dentre os quais se incluem Gustavo Franco, Winston Fritsch, André Lara Resende, Edmar Bacha e Péricio Arida.

16.1 O PLANO EM SI

O Programa de Estabilização Econômica, ou Plano Real, foi concebido e implementado em três etapas¹:

- a) Estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, objetivando eliminar a principal causa da inflação.
- b) Criação de um padrão estável de valor, a Unidade Real de Valor (URV).
- c) Emissão de uma nova moeda nacional com poder aquisitivo estável, o real.

Distinguindo-se de maneira significativa dos planos econômicos que o precederam, o Real não incluiu congelamento de preços. Assim, de início, o governo livrava-se do verdadeiro pesadelo representado pela recorrente utilização de ações judiciais contra a quebra de contratos, como sucedera nas experiências anteriores de estabilização.

16.1.1 Fase 1 — o PAI

A primeira etapa do Plano Real foi implantada com o Programa de Ação Imediata (PAI), em 14 de junho de 1993, durante a gestão do presidente Itamar Franco. Para que as finanças públicas pudessem ser equilibradas, o governo reconhecia que seria preciso efetuar uma ampla reorganização do setor público e de suas relações com a economia privada. Para tanto, o governo diagnosticava as seguintes necessidades:

- redução dos gastos da União e aumento da eficiência no ano de 1993;
- recuperação da receita tributária;
- equacionamento das dívidas de estados e municípios com a União;
- controle mais rígido dos bancos estaduais;
- saneamento dos bancos federais;
- aperfeiçoamento do programa de privatização, ou seja, redução da

participação do governo na economia por meio da privatização das estatais.

O governo tomava como correto o diagnóstico de que o desequilíbrio era decorrente de problemas fiscais. Apontava o setor financeiro como beneficiário direto do desajuste, pelo efeito das taxas de juros e inflação sobre suas receitas. A partir dessas constatações, previa-se que, quando a inflação caísse — e, consequentemente, houvesse uma redução dos juros —, diversas instituições financeiras teriam que recorrer ao Banco Central para sobreviver. Seria necessário promover um processo de saneamento dos bancos públicos e privados, de maneira a garantir a sobrevivência de um sistema bancário saudável.

As medidas iniciais do PAI foram:

- corte orçamentário de US\$ 6 bilhões em 1993, com prioridades definidas pelo Executivo e sujeitas à aprovação pelo Legislativo;
- a proposta orçamentária de 1994 deveria ser baseada em uma estimativa realista da receita, em vez de nortear-se pelas pretensões de gastos do governo;
- encaminhamento de projeto de lei que limitasse as despesas com os servidores civis em 60% da receita corrente da União, assim como dos estados e municípios, o que permitiria exercer maior controle sobre os gastos com funcionalismo;
- elaboração de projeto de Lei que definisse claramente as normas de cooperação da União com estados e municípios. Essa lei também estabeleceria a obrigatoriedade dos estados e municípios de se manterem em dia em seus débitos com a União para receber verbas federais. Essa rigidez legal foi imposta por ser um elemento essencial para outras etapas do Plano Real.

Com essas medidas, o governo pretendia efetuar um ajuste fiscal nas contas públicas. O aprofundamento do ajuste foi viabilizado a partir da criação do Fundo Social de Emergência, cujo objetivo era equilibrar o orçamento e atenuar a excessiva rigidez dos gastos da União, determinada pela Constituição de 1988.

Dentre os problemas com os quais o governo se defrontava, destacava-se a falta de recursos para execução dos serviços básicos sob seu encargo, bem como para realizar os investimentos necessários ao desenvolvimento do país. Ademais, os escassos recursos de que o governo dispunha para investir eram utilizados de maneira inefficiente. Para auxiliar o governo federal a equilibrar suas contas no biênio 1993-1994, foi aprovado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)².

Combate à sonegação

A evasão fiscal inviabilizava o ajuste das contas públicas. Dados da Secretaria da Receita Federal indicavam que, para cada cruzeiro arrecadado, outro cruzeiro era sonegado. Como parte do PAI, o governo federal iniciou uma campanha massiva de conscientização contra a sonegação, aumentou a fiscalização sobre as maiores empresas do país e passou a atuar de maneira mais contundente na cobrança dos impostos das pessoas físicas.

Foram tomadas medidas procurando aumentar a eficiência da administração do patrimônio da União, com potencial de receita estimado em cerca de US\$ 1 bilhão/ano. Proibiu-se a inadimplentes do governo federal a participação em concorrências públicas, a tomada de empréstimos de bancos oficiais e a manutenção de qualquer tipo de concessão pública.

O objetivo expresso pelo governo para a realização desse ajuste tributário era o de fazer justiça, procurando criar condições para uma futura redução das alíquotas e uma simplificação do sistema tributário, de modo a melhorar a eficiência e a competitividade da economia brasileira.

Boa parte dessas medidas, no entanto, não foi levada a cabo por diversas razões, entre as quais a inviabilidade de alguns projetos, a falta de “vontade política” de realizá-los e o fato de a reforma tributária ter sido preterida por sucessivos “pacotes” de medidas emergenciais.

Relacionamento com estados e municípios

O passo seguinte do programa foi restabelecer as relações financeiras entre o governo federal e os outros níveis de governo, buscando reduzir as transferências de recursos federais, regularizar o pagamento de dívida vencida para com a União e impedir o retorno de estados e municípios à condição de endividamento insólável.

Para tanto, foram definidas condições globais para o endividamento público, restringindo-se também o acesso ao crédito e retendo-se os repasses de recursos federais para os estados e municípios em débito com instituições federais.

Bancos estaduais

Como forma de incrementar o esforço de ajuste do governo federal, no âmbito do PAI, o Banco Central deveria exercer um controle mais rígido sobre os bancos estaduais, com estreito cumprimento das normas relativas ao montante mínimo de capital dessas instituições, bem como limitação na concessão de empréstimos para entidades do setor público. Além disso, o governo procuraria promover uma reestruturação dos bancos estaduais e federais, de modo a racionalizar suas estruturas, tornando-os mais competitivos. O Banco do Brasil teria sua vocação agrícola incentivada.

Privatizações

O governo reconhecia a importância que as empresas públicas tiveram no desenvolvimento industrial do país durante as décadas anteriores, mas considerava que sua atuação deveria ser centralizada apenas nas áreas essenciais, como saúde, educação, justiça, segurança, ciência e tecnologia.

Adicionalmente, a privatização das estatais revelava-se necessária para atingir o equilíbrio financeiro, uma vez que consumiam importantes recursos (de 1982 a 1992, o Tesouro Nacional aportou recursos equivalentes a US\$ 21 bilhões nas empresas incluídas no programa de privatização).

Com a privatização, o governo também esperava transferir para o setor privado os custos da necessária modernização da infra-estrutura, pré-requisito para o desenvolvimento do país.

Além de procurar atingir o equilíbrio fiscal com o PAI, e para que ele se tornasse duradouro, o governo reconhecia que:

“(...) eram necessárias mudanças adicionais no arcabouço administrativo e financeiro do Estado (...) envolvendo alterações da Constituição no que respeita a organização federativa, sistema tributário, elaboração do orçamento, funcionalismo, previdência social e intervenção no domínio econômico”³.

Para tanto, o governo encaminhou diversas sugestões ao Congresso, uma vez que o equilíbrio fiscal era considerado, pela equipe econômica, condição essencial para que a economia se estabilizasse e abrisse caminho para um processo de desenvolvimento sustentado de longo prazo.

Contudo, o PAI não impediu que a inflação se acelerasse em 1993. Ficou patente a falta de entusiasmo da classe política e demais esferas do governo para com uma agenda ambiciosa de reconstrução gradual da capacidade de financiamento público.

Uma ação adicional do governo foi procurar tornar as ações governamentais, fossem elas federais, estaduais ou municipais, mais transparentes. O objetivo era procurar elevar a confiança da população no setor público, aumentando a credibilidade do governo e permitindo a passagem à segunda fase do Plano Real: a implementação de um índice monetário, ou unidade de conta, a URV.

16.1.2 Fase 2 — a URV

A URV foi implementada em 27 de maio de 1994 e serviu como transição para a introdução de uma nova moeda. A equipe econômica considerava que a

confiança da opinião pública na administração federal e, em particular, no ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, era elevada, mas não o suficiente para que uma nova moeda pudesse, mais uma vez, ser subitamente introduzida. Assim, a criação da URV deveria proporcionar “aos agentes econômicos uma fase de transição para a estabilidade de preços”⁴.

O cruzeiro real, introduzido em 1993, estava se desvalorizando a taxas crescentemente elevadas, o que alimentava aumentos constantes de preços e salários na economia. Essa espiral inflacionária não impedia, no entanto, a deterioração do valor real dos salários, cujo poder de compra era corroído pelo aumento dos preços.

A URV foi utilizada para restaurar a função de unidade de conta da moeda, que havia sido destruída pela inflação, bem como para referenciar preços e salários. O Banco Central emitia, diariamente, relatórios sobre a desvalorização do cruzeiro real e a cotação da URV. Assim, a URV serviu para o comércio determinar seus preços, efetuar contratos e determinar salários, independentemente das desvalorizações monetárias provocadas pela inflação, ou seja, provocando uma indexação generalizada da economia⁵.

Patrões e empregados utilizavam o fator de conversibilidade entre URV e cruzeiro real para determinar preços e salários. Por motivos jurídicos, e também devido à preocupação do governo com o desequilíbrio social, os salários e os benefícios previdenciários foram os primeiros valores a serem convertidos para URV, seguidos pelos contratos e preços. Não se tratou de um processo imediato; pelo contrário, desenvolveu-se durante um período de três meses, de maneira a evitar o surgimento de divergências entre trabalhadores e patrões, indústria e comércio. Apesar das objeções iniciais de alguns empresários e políticos, o processo de conversão foi bem recebido e bem-sucedido.

O pressuposto básico do Plano Real, na fase da URV, foi o da neutralidade distributiva. Para evitar as distorções que haviam comprometido o êxito de outras políticas antiinflacionárias, notadamente o Plano Cruzado, a equipe econômica considerava essencial que a conversão dos contratos para a URV não interferisse no equilíbrio econômico das relações reguladas por esses contratos. No caso dos salários e benefícios, a aplicação desse critério excluía tanto a conversão “pelo pico”, que traria de volta a espiral inflacionária depois de uma efêmera euforia de consumo, como a conversão “pelo piso”, que imporia prejuízos aos trabalhadores. A alternativa encontrada foi a conversão pela média de quatro meses, levando em conta a periodicidade da atualização monetária dos salários conforme a política vigente quando da introdução da URV⁶.

Dos salários e benefícios previdenciários, a introdução da URV se estendeu

aos preços privados, aos contratos prefixados e pós-fixados, aos contratos financeiros, às tarifas e aos preços públicos e, finalmente, aos contratos continuados com cláusulas de reajuste.

A adoção da URV nas transações entre empresas foi conduzida de modo cauteloso, visando evitar maiores tensões entre o comércio e a indústria, entre o atacado e o varejo ou entre prestadores e demandantes de serviços. Para facilitar essas negociações, o governo baixou uma série de normas permitindo a emissão de faturas e duplicatas em URV.

Ao transformar negócios prefixados em pós-fixados, o novo padrão monetário exerceu um importante papel didático, levando os agentes econômicos a uma análise mais criteriosa de seus custos e iniciando um processo de eliminação da memória inflacionária facilitado pela ampla disseminação da URV.

Nos meses de abril, maio e junho de 1994, o governo procedeu à conversão dos preços públicos e tarifas do setor público em URV. O grau de complexidade das negociações, envolvendo o âmbito federal, estadual e municipal da administração pública e agentes privados, fez com que o governo federal baixasse mais de cem portarias regulamentando preços e tarifas públicas. O objetivo fundamental desse trabalho foi preservar o equilíbrio econômico-financeiro das empresas públicas, na tentativa de não ferir o princípio da neutralidade da conversão do ponto de vista do usuário final.

16.1.3 Fase 3 — a nova moeda

Uma vez que grande parte dos valores havia sido convertida para a URV, a nova moeda — o real — foi introduzida sem que houvesse um consenso na sociedade de que a transição já estava completada. Em 1º de julho de 1994, o governo decretou a Medida Provisória do Plano Real, acusado de render-se a objetivos eleitorais.

A apresentação da nova moeda foi feita por meio da Exposição de Motivos da Medida Provisória do Real, em que se esclareciam as regras para sua introdução e teciam-se considerações sobre o quadro inflacionário vigente e a importância da estabilização.

Para manter o valor da nova moeda, o governo alterou radicalmente os métodos empregados para definição da política monetária. Antes, o Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizava as emissões monetárias, que deveriam ser homologadas, em seguida, pelo Congresso. Obedecendo à Constituição, a nova política, recentemente implementada, implicava que o Congresso deveria estabelecer regulamentos e diretrizes na forma de limites quantitativos rígidos

para emissão de moeda, que poderiam ser alterados pelo CMN somente em 20% e em ocasiões extraordinárias.

Adicionalmente, um teto máximo na taxa de câmbio foi introduzido; um real equivalia a um dólar. Nessa época, o Banco Central detinha US\$ 40 bilhões em reservas. É importante ressaltar que a taxa de câmbio não era fixa; porém, tanto o CMN quanto o Banco Central tinham instruções bem rígidas com relação à necessidade de manutenção do teto máximo. A valorização ocorrida na fase inicial do Plano foi muito criticada, como veremos mais adiante.

O Plano Real tem sido considerado por diversos analistas como sendo um dos mais bem-sucedidos programas de estabilização na história do Brasil.

16.2 NÍVEL DE ATIVIDADE, RENDA E EMPREGO

O PIB cresceu 5,67% em 1994 e o setor industrial apresentou expansão de 7%. A agropecuária mostrou crescimento ainda maior, de 7,6%, confirmado pela safra recorde de cerca de 80 milhões de toneladas de grãos. O setor de serviços cresceu 4%, menos que os outros setores, o que se explica, em parte, pelo efeito do desaparecimento do ganho inflacionário, que antes contribuía para o grande movimento de recursos no sistema financeiro.

A economia manteve-se em expansão nos primeiros três meses de 1995, contrariando aqueles que, de antemão, qualificavam o programa como recessivo. A taxa de crescimento do primeiro trimestre (ajustada sazonalmente), em relação aos três últimos meses de 1994, foi de 3,1%, atingindo o aumento expressivo de 10,4% sobre o primeiro trimestre de 1994.

Segundo o IBGE, entre junho de 1994 e março de 1995, a produção industrial cresceu 15,5% em termos dessazonalizados. Até março, o setor de bens duráveis liderava o crescimento industrial estimulado pelo Plano Real, acumulando expansão de 29,7%. O setor de bens de capital, no entanto, responsável pela ampliação da capacidade de oferta da economia, também teve expressivo crescimento, alcançando a taxa de 27,2%.

A brusca queda da inflação teve efeitos significativos sobre o poder de compra da população. O consumo foi estimulado também pelos efetivos incrementos na massa salarial e no nível de emprego. Dados do comércio do Estado de São Paulo indicam que o impacto do real sobre o consumo foi significativo. O faturamento cresceu quase 18% em março de 1995, em relação a março de 1994, e registrou-se elevação de 57,6 % nas vendas do setor de duráveis, no mesmo período. De um ano para o outro, portanto, as vendas de eletrodomésticos, automóveis, geladeiras, fogões e outros produtos duráveis cresceram mais de 50%.

Ao adotar, no final de 1995, medidas de aumento dos empréstimos compulsórios, restrições de crédito e juros elevados, o governo claramente optou por sacrificar o crescimento a fim de evitar um déficit muito elevado no saldo da balança comercial e de reforçar a prevenção contra uma eventual inflação de demanda.

Logo após a introdução da nova moeda, os salários passaram a ser recebidos pelos trabalhadores em uma moeda com poder de compra relativamente constante, o que não acontecia antes da estabilização. Em tempos de inflação elevada, os salários sofriam forte deterioração entre os picos que se seguiam ao reajuste quadrimestral e os vales que antecediam tais reajustes.

Embora as médias fossem iguais, um ganho adicional de renda real advieio da eliminação da incerteza associada à forte oscilação dos salários reais. Esse ganho derivado da estabilização da moeda explicitou-se no mercado pela maior facilidade que os assalariados passaram a ter no acesso ao crédito ao consumidor, que se expandiu de forma considerável no período: entre junho e dezembro de 1994, os empréstimos do sistema financeiro às pessoas físicas aumentaram em 150%.

16.3 AVALIAÇÃO DO PLANO REAL E PERSPECTIVAS

O Plano Real é apontado como a melhor experiência de estabilização da economia brasileira. No entanto, a sua sustentabilidade e, principalmente, a retomada do crescimento econômico dependem de reformas mais profundas, de âmbito estrutural, envolvendo as áreas fiscal-tributária, patrimonial, financeira e administrativa.

Assim, a experiência brasileira corrobora a visão de que os desafios são enormes, já que várias mudanças ocorrem simultaneamente: alteração do perfil do mercado consumidor, reestruturação produtiva com aumento do coeficiente de importação, privatização, entrada de novos concorrentes por meio dos investimentos diretos em novos empreendimentos e/ou fusões e aquisições.

Os impactos dessas grandes transformações não se restringem ao aspecto macroeconômico, em que a vulnerabilidade das contas externas e a incapacidade financeira do Estado fragilizam o arcabouço da política econômica. Também no âmbito microeconômico observaram-se enormes mudanças, sobretudo no ambiente empresarial, que teve de se adaptar a uma nova realidade.

Na fase pós-real, a inflação caiu, o ambiente econômico tornou-se mais estável e previsível, mas a equação básica do crescimento não foi solucionada. Como a capacidade instalada não cresceu o quanto deveria, qualquer movimento de crescimento de consumo foi abortado por medidas de restrição ao crédito,

elevação dos juros e aumento dos empréstimos compulsórios, de forma que o crescimento tornou-se um subproduto, não o objetivo principal da política econômica.

Vale ressaltar que a carência de poupança interna é um dos principais fatores de restrição da expansão dos investimentos, pois a poupança externa pode exercer apenas um papel complementar. A preços correntes, a poupança interna reduziu de cerca de 25%, quando atingiu um pico em 1989, para cerca de 16% do PIB em 1995-1996. Países que puderam sustentar investimentos superiores a 30% do PIB, como foi o caso do Japão e dos Tigres Asiáticos, antes da crise de 1997, apoiaram-se na taxa de poupança interna.

Não há processo de abertura e experiência de estabilização sem custos, mas é importante que haja sintonia fina no *timing* e na dosagem das medidas, de política industrial ou de estabilização, para que não sejam gerados, desnecessariamente, mais prejuízos do que benefícios.

A combinação da redução das alíquotas de importação com a valorização da moeda local (notadamente, até o início de 1999) e a ineficácia, quando não inexistência, de mecanismos de proteção ao *dumping* e a práticas desleais de comércio internacional tem causado um pesado ônus ao país, provocando a substituição da produção local por importações, mesmo em setores com boa capacidade competitiva.

16.3.1 Setor externo

O fraco desempenho das exportações brasileiras não se restringe aos anos recentes nem aos setores dinâmicos, como o eletroeletrônico. Nos anos 1980, a queda na taxa de investimento agregado e a crise da dívida externa haviam limitado o desempenho das nossas vendas ao exterior. Entretanto, houve uma mudança estrutural na economia brasileira. A redução das alíquotas tarifárias e o dólar barato estimularam o aumento das importações, ao mesmo tempo em que exportar se tornava um mau negócio.

A restrição externa tornou-se o maior fator de limitação ao crescimento econômico, porque sempre que a atividade econômica cresce as importações aumentam. Adicionalmente, quando o mercado interno está aquecido, os produtores tendem a se voltar para o atendimento da demanda interna, geralmente em condições mais rentáveis devido à situação cambial. A combinação desses dois processos — aumento das importações e redução das exportações — provoca o desequilíbrio externo.

As exportações são necessárias não só para equilibrar o balanço de pagamentos, mas também para gerar maior valor agregado local,

proporcionando mais renda e emprego. No entanto, o Brasil vem perdendo participação no comércio mundial. Estima-se que o fluxo mundial de exportações tenha atingido US\$ 5,3 trilhões em 1996, dos quais a economia brasileira participava com apenas 0,9%.

Após a introdução do Plano Real, em 1994, a sobrevalorização cambial, aliada à abertura da economia, incentivou sobremaneira o aumento das importações. As importações, que representavam US\$ 25,8 bilhões em 1993, cresceram para US\$ 33,2 bilhões em 1994, US\$ 50 bilhões em 1995, US\$ 53,3 bilhões em 1996 e US\$ 61,5 bilhões em 1997, um aumento de 143%, em apenas quatro anos. O quadro das exportações, em contrapartida, reflete situação diferente. Essas evoluíram de US\$ 38,7 bilhões em 1993 para US\$ 43,6 bilhões em 1994, US\$ 46,5 bilhões em 1995, US\$ 47,7 bilhões em 1996 e US\$ 53,0 bilhões em 1997, ou seja, cresceram apenas 37% no período. Em consequência, o superávit comercial, que era de US\$ 13,3 bilhões em 1993, reduziu para US\$ 8,4 bilhões em 1997.

O reflexo na balança de transações correntes é dramático. Com os crescentes déficits comerciais, sobretudo na conta de turismo e no serviço da dívida externa, o passivo aumentou substancialmente. O resultado em transações correntes evoluiu de um déficit de US\$ 592 milhões em 1993 para US\$ 1,7 bilhão em 1994, US\$ 17,9 bilhões em 1995, US\$ 24,3 bilhões em 1996 e US\$ 33,4 bilhões em 1997.

Em 1997, diante da crise asiática, a vulnerabilidade da economia brasileira tornou-se mais evidente. Com um déficit em conta corrente de US\$ 33,4 bilhões, equivalente a cerca de 4,2% do PIB, o governo foi mais uma vez obrigado a adotar medidas de contenção do nível de atividade para evitar o descontrole externo.

16.3.2 O retorno ao FMI

O agravamento dos fundamentos da economia brasileira no ano de 1998, principalmente o déficit nominal nas contas públicas, que chegava a 8% do PIB, e o déficit em conta corrente, superior a US\$ 35 bilhões, aumentava a desconfiança dos credores. A crise russa, em meados do ano, dificultou a obtenção de créditos externos.

A consequência foi a perda das reservas cambiais e a necessidade de recorrer ao FMI, que ofereceu um aporte de recursos de US\$ 41,5 bilhões, em um pacote *stand by*, em que os recursos são disponibilizados mediante necessidade.

Em janeiro de 1999, não resistindo às pressões do mercado, o real foi

desvalorizado. O agravamento do déficit nas contas públicas, pelo efeito da desvalorização e do aumento dos juros, agravou a perspectiva de uma recessão no ano e de uma deterioração dos indicadores socioeconômicos e escalada do desemprego.

Assim, o início de 1999 foi marcado por um intenso debate sobre a viabilidade de cumprimento das medidas sugeridas pelo FMI, especialmente no que se referia aos juros, já que seu aumento agravaria a recessão e diminuiria a receita do governo, afetando-o também nas suas contas pela elevação do custo do financiamento da dívida pública.

Um tanto atabalhoado no início, o ajuste na taxa de câmbio, fruto da desvalorização e da adoção do sistema de câmbio flutuante, iria consolidar-se nos dois anos posteriores e permitir um ajuste lento no balanço de pagamentos. O déficit em conta corrente reduziu consideravelmente desde então (ver Capítulo 15 deste livro e Lacerda 2000A).

Também a implantação do regime de metas inflacionárias a partir de 2000 viria a representar um avanço na condução da política monetária. Esse foi um dos fatores que, conjugado ao novo regime cambial, propiciou uma redução no nível das taxas reais de juros, que, embora tenham permanecido elevadas comparativamente à média internacional, passaram a situar-se em um nível próximo da metade do padrão anterior.

Já o nível de atividade econômica e a sua instabilidade continuou a ser um dilema da economia brasileira do final da década de 1990 e início da nova década. Apesar de um crescimento de 4,5% em 2000, o PIB brasileiro cresceria apenas 1,5% em 2001. O agravamento do quadro de desaquecimento simultâneo dos principais países da economia internacional e, internamente, os efeitos do racionamento de energia significaram uma importante restrição ao crescimento.

A exigência de geração de superávits primários nas contas públicas e a instabilidade causada pelas mudanças no câmbio provocaram um adiamento das decisões de investimento e da retomada do crescimento sustentado.

16.4 A TRANSIÇÃO DE GOVERNO EM 2002/2003: DE FHC A LULA

O ano de 2002 foi marcado pela disputa política, no âmbito das eleições gerais que ocorreriam no final do ano, especialmente pela Presidência da República. O embate final do segundo turno polarizou-se entre o candidato da situação José Serra (PSDB) e Luiz Ignácio Lula da Silva (PT), que concorria pela quarta vez seguida e acabou saindo vitorioso na disputa.

A expectativa do que poderia vir a representar um governo de esquerda para o Brasil suscitou grande especulação no mercado financeiro, com impactos sobre

bolsa de valores, taxas de juros e câmbio, ao longo do segundo semestre do ano. As principais dúvidas residiam no conjunto da política macroeconômica a ser adotada e o chamado “cumprimento dos contratos”, o que significaria não provocar grandes rupturas com o cerne da política econômica em curso ao longo de toda a década de 1990.

Em meados daquele ano o candidato Lula da Silva havia divulgado a “Carta ao Povo Brasileiro”⁷ em um claro sinal de moderação. Nela afirma-se explicitamente o compromisso de manter o superávit primário “necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança....” Outra sinalização foi dada pela nomeação do ex-deputado federal, então prefeito de Ribeirão Preto/SP Antonio Palocci, como coordenador do programa de governo e que viria a ser, posteriormente, o ministro da Fazenda do novo governo. Em agosto, o documento “Nota sobre o Acordo com o FMI” comprometia-se a respeitar os termos do acordo negociado pelo governo FHC com o Fundo.

A mudança das condições de financiamento externo, dadas especialmente pelo agravamento da crise argentina também foram fatores determinantes para a mudança de estratégia, que, de certa forma, representava uma grande contradição, uma vez que uma das bandeiras da oposição era justamente repudiar a dependência brasileira junto ao FMI.

16.4.1 As bases da política macroeconômica pós ano 2000

Apesar da mudança de governo em 2002, há uma base de política macroeconômica adotada continuamente desde 1999, cujo pilar é a combinação do regime de metas de inflação com o câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário. Esse tripé tem sido a base da política macroeconômica brasileira do período pós ano 2000, o que trouxe relativo sucesso no que se refere ao controle inflacionário. Porém, apesar dos avanços, a escolha vem suscitando intenso debate, principalmente devido ao baixo e instável crescimento econômico e seus efeitos colaterais.

O sistema de Metas de Inflação, adotado no Brasil no ano 1999, logo após a introdução do regime de câmbio flutuante. A estratégia tem permitido um razoável sucesso no combate à inflação. No entanto, isso tem suscitado uma interessante polêmica no debate econômico, especialmente quanto ao papel do COPOM-Comitê de Política Monetária, que periodicamente se reúne para definir a taxa básica de juros, considerada excessivamente elevada pelos críticos.

A Meta de Inflação é fixada a cada ano pelo *Conselho Monetário Nacional (CMN)*. A principal crítica ao sistema é que, ao perseguir o cumprimento dessa meta estipulada, o Banco Central (BC) acaba fixando uma taxa de juros

demasiadamente elevada. O sistema tem seus méritos, por tentar coordenar as expectativas dos agentes econômicos quanto ao comportamento esperado da inflação, evitando assim, repasses exagerados. Em um mercado internacional em que tem prevalecido taxas reais de juros muito baixas, ou até mesmo negativas, o Brasil convive com uma taxa de juros reais de superiores a 10% ao ano.

A elevação das taxas básicas de juros encarece o crédito, o financiamento e posterga decisões de investimentos, reduzindo potencialmente o nível de atividades. Adicionalmente, encarece o financiamento da dívida pública, uma vez que uma parcela expressiva dela é financiada por taxas pós-fixadas.

Um outro efeito da elevada taxa de juros é valorizar artificialmente a taxa de câmbio do Real, relativamente às demais moedas internacionais. A taxa de juros mais elevada no mercado doméstico acaba atraindo capital especulativo em excesso, fazendo com que a oferta, bastante superior à procura de moeda estrangeira, acabe por provocar a sua valorização.

Do ponto de vista fiscal, o resultado primário das contas públicas é o obtido pela diferença entre a arrecadação do governo federal, estadual e municipal e suas respectivas empresas estatais, menos as despesas correntes, ou seja, sem levar em conta os custos financeiros (juros) sobre a dívida. Desde 1999 o Brasil vem obtendo expressivos e crescentes superávits primários.

O fato é que o esforço fiscal, decorrente de uma crescente carga tributária e atrofia dos investimentos públicos, tem proporcionado uma relativa redução da relação dívida pública/PIB. A relação dívida pública /PIB é de cerca de 51% do PIB (2005). Não se trata de uma proporção elevada, quando comparada com outros países, mas é uma dívida excessivamente concentrada no curto prazo e de elevadíssimo custo de financiamento.

No médio e longo prazos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal têm sinalizado uma relativa estabilidade nessa área. Esses instrumentos têm permitido um razoável grau de transparência e previsibilidade no que se refere ao comportamento das contas públicas, reduzindo consideravelmente o espaço para manobras de caráter eleitoreiro.

16.4.2 Exportações e ajuste das contas externas

Um outro ponto de destaque é que o expressivo ajuste no balanço de pagamentos brasileiro dos últimos anos. Os expressivos resultados obtidos especialmente a partir de 2002, tem sido fundamental para diminuir a vulnerabilidade externa da economia. No entanto, a crítica é que diante de um quadro internacional tão favorável, deveria se perseguir um crescimento do PIB

pelo menos equivalente a média dos principais países em desenvolvimento. Enquanto esses têm crescido sustentadamente, cerca de 6 a 7% ao ano, temos tido um desempenho médio inferior à metade disso.

Um dos requisitos para crescer de forma sustentada e mais robusta, é ampliar as importações, principalmente de bens de capitais e de matérias primas e componentes não produzidos localmente. Isso no entanto, deve ocorrer sem que se abra mão da geração de um superávit comercial expressivo, sob o risco de ter seu crescimento interrompido, como já aconteceu recorrentemente na nossa história, por problemas de contas externas. Ou seja, o desafio é ampliar a corrente de comércio com geração de superávit comercial para compensar o déficit estrutural na balança de serviços, da ordem de US\$ 30 bilhões ao ano. Essa é uma conta que apresenta uma relativa rigidez, dada principalmente pela conta de serviços de fatores, como o pagamento de juros sobre a dívida externa, as remessas de lucros e dividendos ao exterior e o pagamento de *royalties* e licenças.

O Brasil exportou US\$ 118 bilhões em 2005. É um resultado expressivo, comparado a ao montante de cerca de quatro anos, atrás em que o Brasil exportava cerca da metade desse volume. No entanto, é uma marca modesta, considerando o desempenho médio internacional, como veremos a seguir.

O que está ocorrendo nos anos recentes é uma recuperação parcial de uma participação relativa que já tivemos no passado. Também é preciso destacar que é um volume muito abaixo da média de países comparáveis. O Brasil perdeu participação no mercado mundial nas duas últimas décadas, por sinal, as melhores em termos de oportunidades, quanto houve o grande *boom* da globalização e seus principais fatores: redução das tarifas de importação; regionalização das economias (formação de blocos) e expansão das empresas transnacionais.

No ranking dos principais países exportadores de 2004 o Brasil só aparece 25º lugar, com apenas 1,1% de participação. Muito pouco para um país que já teve 1,5% de participação nas exportações mundiais em meados da década de 1980 e que hoje representa a nona economia mundial, considerando o PIB por Paridade de Poder de Compra. Países que tinham um volume de exportação equivalente ao brasileiro, há vinte anos, exportam atualmente um volume significativamente superior. É o caso, por exemplo, da Coréia do Sul (US\$ 254 bilhões), México (US\$ 189 bilhões), Rússia (US\$ 183 bi), Taiwan (US\$ 181 bilhões), Singapura (US\$ 180 bilhões), Malásia (180 bilhões) e Espanha (US\$ 179 bi), para não citar a China, que exporta acima de US\$ 600 bilhões.

Para consolidar essa estratégia é imprescindível que as exportações brasileiras continuem a crescer sustentadamente, acima do crescimento

econômico doméstico e das importações. Para isso, é preciso articular um conjunto de ações que implicam, entre outras iniciativas:

- 1) adotar uma ativa estratégia exportadora, desvinculada da conjuntura do mercado interno e externo;
- 2) implementar uma política cambial, o que significa uma taxa de câmbio mais competitiva e menos volátil;
- 3) criar novas competências em produtos e serviços de alto valor agregado e solidificar as vantagens competitivas nos setores tradicionais;
- 4) gerar e divulgar as marcas brasileiras e abriar canais de distribuição de produtos no exterior;
- 5) negociar acesso aos mercados externos, ampliando a participação em grandes mercados e ingresso em novos;
- 6) ampliar os canais de negociação e influenciar as estratégias das empresas transnacionais, inclusive aquelas de origem brasileira, que são responsáveis por cerca de 60% do total das nossas exportações.

A análise do conjunto de indicadores da economia brasileira nos anos recentes aponta para significativas melhorias, como na questão da recuperação das contas externas e o controle da inflação. Por outro lado, permanece o desafio de melhorar a relação dívida pública/PIB e melhorar o perfil do endividamento. É preciso criar as condições para ampliar de forma expressiva o baixo crescimento da economia, recuperar as taxas de investimento e propiciar a criação de empregos e geração de renda.

O quadro abaixo resume os principais indicadores da macroeconomia brasileira recente:

TABELA 16.1 INDICADORES SELECIONADOS DA ECONOMIA BRASILEIRA —

Contas públicas		1995/2002*	2003/2005*	Dez./05**
Resultado Primário	% PIB	1,7	4,7	5,0
Juros	% PIB	-8,8	-7,5	-7,7
Resultado Nominal	% PIB	-7,1	-2,9	-2,6
Dívida/PIB***	% PIB	55,5	51,6	51,6
Taxa de Juros Real	% PIB	15,9	10,9	12,2
Contas externas				
Balança comercial	US\$ bilhões	-1,1	34,4	44,8
Transações corretes	US\$ bilhões	-23,3	10,0	14,2
Dívida/exportações	unidade	3,5	2,3	1,5
Conjuntura econômica				
PIB	% ano	2,3	2,7	2,6
Inflação (IPCA)	% ano	10,2	6,7	5,7

* Média anual

** Acumulado no ano preliminar

*** Relação dívida/PIB a do final de cada período em dez./94 era de 30,4%

FONTE: BC, IBGE. Elaborado pelos autores.

Questões DE REVISÃO

1.

Delineie as principais características das três fases de implementação do Plano Real.

Quais foram as maiores virtudes e vulnerabilidades do

2. Plano Real? Quais foram as inovações em relação aos planos de estabilização heterodoxos anteriores?

3. O Plano Real conseguiu atingir os objetivos previstos em sua formulação?

4. Que avaliação pode ser feita do Plano Real analisando-se os indicadores apontados neste capítulo?

Quais são os obstáculos internos e externos a

5. serem superados pela economia brasileira nos próximos anos?

6. Que pontos comuns podem ser identificados nas políticas econômicas praticadas na economia brasileira dos anos 2000?

7. Quais as vantagens e desvantagens da adoção do Regime de Metas da Inflação no Brasil a partir de 1999?

8. Quais fatores propiciaram o ajuste

8. contas externas brasileiras, a partir d 2002?

**Um retrato do
Brasil atual**

- 17.** Indicadores de crescimento e de desenvolvimento
- 18.** A população brasileira e a transição demográfica
- 19.** Transformações no mercado de trabalho e a reforma da previdência social

CAPÍTULO

17

Indicadores de crescimento e de desenvolvimento



Desigualdade social: dois países em um só? — Agliberto Lima/AE

17.1 EVOLUÇÃO DO PIB

Durante os anos 1990, o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) foi bastante irregular. Nos primeiros anos da década, período de inflação elevada, o PIB chegou a apresentar crescimento negativo, voltando a aumentar no momento da implantação do Plano Real e após a estabilização da moeda. O retorno do crescimento, contudo, ocorreu a taxas decrescentes, refletindo as dificuldades enfrentadas para a retomada do investimento em bases mais sustentadas. Somente no ano de 2000 o PIB cresceu mais vigorosamente, mesmo assim abaixo do observado no ano da implantação do real.

A Tabela 17.1 apresenta sua evolução no período 1983-2004. Note-se que em 1990, ano em que o governo Collor tentou debelar o processo inflacionário por meio de uma reforma monetária radical, a queda do PIB foi extremamente expressiva — a maior da história do país —, superando até mesmo o período recessivo da primeira crise da dívida externa, em 1981.

**TABELA 17.1 EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO —BRASIL
(EM R\$ BILHÕES)**

Ano	PIB	Variação anual (%)	Índice-base (%) = 1986
1983	1.000.822.736	—	81,8
1984	1.054.867.164	5,4	86,3
1985	1.137.674.236	7,8	93,0
1986	1.222.886.036	7,5	100,0
1987	1.266.053.913	3,5	103,5
1988	1.265.294.281	-0,1	103,5
1989	1.305.277.580	3,2	106,7
1990	1.248.498.005	-4,4	102,1
1991	1.261.376.066	1,0	103,1
1992	1.254.519.480	-0,5	102,6
1993	1.316.301.631	4,9	107,6
1994	1.393.343.165	5,9	113,9
1995	1.452.195.093	4,2	118,8
1996	1.490.803.001	2,7	121,9

1997	1.539.567.168	3,3	125,9
1998	1.541.598.106	0,1	126,1
1999	1.553.706.956	0,8	127,1
2000	1.621.448.580	4,4	132,6
2001	1.642.689.556	1,3	134,3
2002	1.674.393.465	1,9	136,9
2003	1.683.518.152	0,5	137,7
2004	1.766.621.034	4,9	144,5
2005	1.937.598		

Fonte: IPEA — Disponível em www.ipeadata.gov.br.

Ano	PIB	Variação anual (%)	Índice-base (%) = 1986
2003*	1.699.948	1,1	138,0
2004	1.941,5	5,7	143,7
2005	2.147,2	3,2	146,9
2006	2.369,8	3,8	150,7
2007	2.597,6	5,4	156,1
2008	2.889,7	5,1	161,2
2009**	3.018,3	0,1	161,3

Fonte: IPEA — Disponível em www.ipeadata.gov.br.

* A partir de 2003 contagem conforme nova metodologia

** Previsão

A Tabela 17.2 mostra a participação dos setores de atividade econômica na composição do PIB para 1991-2004.

TABELA 17.2 PIB — PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS SETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços	Dummy financeira	Impostos s/ produtos	Total
1991	6,8	31,8	60,5	-11,3	12,2	100,0
1992	6,8	34,1	68,4	-21,1	11,8	100,0
1993	6,8	37,3	73,3	-27,8	10,4	100,0
1994	8,7	35,4	56,9	-12,5	11,5	100,0
1995	8,0	32,4	53,7	-5,7	11,5	100,0
1996	7,4	31,0	55,6	-4,8	10,8	100,0
1997	7,1	31,6	55,5	-4,6	10,4	100,0
1998	7,4	31,1	55,9	-4,6	10,2	100,0
1999	7,3	31,8	54,4	-4,3	10,7	100,0
2000	7,11	33,46	52,19	-3,60	10,84	100,0
2001	7,45	33,47	52,39	-4,56	11,26	100,0
2002	7,61	34,70	52,76	-5,92	10,87	100,0
2003	8,88	34,76	50,84	-4,80	10,32	100,0
2004	-9,04	-34,85	-49,78	-4,15	10,48	100,0

Fonte: IBGE — Contas Nacionais Trimestrais — Disponível em www.ibge.gov.br

17.2 INDÚSTRIA

No início dos anos 1990 foi definida uma Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice), que visava melhorar a capacitação industrial brasileira e realizar a abertura comercial, para estimular a concorrência. Seu pressuposto básico era o de que o advento da concorrência resultaria na adoção de estratégias de modernização por parte da indústria brasileira, a qual receberia apoio governamental mediante programas específicos, como o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

A abertura da economia foi realizada fazendo uso de dois mecanismos: redução tarifária, de acordo com um cronograma idealizado inicialmente para quatro anos, e eliminação imediata das restrições não tarifárias às importações, que se refletiu rapidamente em aumento de importações. As ações de apoio à modernização do setor industrial não avançaram muito nos primeiros anos da década de 1990, dadas as dificuldades derivadas da recessão e da instabilidade econômica, mas também em decorrência da ausência de mecanismos institucionais e organizacionais sólidos.

Dessa forma, entre 1990 e 1994, a política industrial restringiu-se à abertura comercial. Essa, embora considerada inevitável, foi muito criticada quanto a seu

ritmo e forma, pois faltou à indústria brasileira o apoio necessário para o desenvolvimento de capacitação competitiva.

Nos anos seguintes, não houve alteração na orientação da política industrial adotada pelo governo. Como a estabilidade da economia era prioritária, sobrevalorizou-se a moeda nacional, o que transformou a abertura comercial no único fator de incentivo à modernização das empresas do parque nacional. Mesmo assim, o governo abriu linhas de crédito especiais no BNDES para as empresas que apresentassem perspectivas de aumento de competitividade.

Como o resultado desse processo de abertura, associado ao câmbio valorizado e às taxas de juros elevadas, ocorreram mudanças significativas na estrutura produtiva brasileira, especialmente na indústria, como mostra a [Tabela 17.3](#). Note-se que a produção física industrial em todas as categorias de uso melhorou quando comparada à da década 1980. A única exceção fica com a indústria de bens de capital, que sofreu, até 1997, uma queda de quase 30%. Isso significa que, no período analisado, a indústria brasileira aumentou seu grau de dependência da importação de bens de capital, o que não é desejável a longo prazo. Essa situação agravou-se nos anos 1998 e 1999, melhorando somente em 2000, mesmo assim em nível muito baixo.

TABELA 17.3 EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO FÍSICA INDUSTRIAL — POR CATEGORIA DE USO (BASE: MÉDIA 2002 = 100%)*

Ano	Indústria de Transformação**	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de Consumo duráveis	Bens de Consumo não-duráveis
1985	82,7	86,2	76,8	55,3	83,2
1990	83,6	85,6	77,0	61,1	86,6
1991	81,6	84,3	75,1	63,3	87,8
1992	78,0	78,4	73,2	55,4	84,4
1993	84,6	86,2	77,4	71,6	90,6
1994	91,3	102,5	82,6	82,8	92,1
1995	92,9	103,1	82,9	94,7	96,3
1996	93,5	88,0	84,8	104,6	99,1
1997	97,3	92,3	89,0	108,9	99,9
1998	94,1	90,9	88,3	87,5	98,8
1999	92,6	82,8	90,0	79,2	97,7
2000	98,2	93,4	96,1	96,3	97,3
2001	99,5	105,9	96,1	95,6	98,9
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	99,8	102,2	101,9	103,0	96,2
2004	108,3	121,9	109,3	124,8	99,7
2005	111,0	125,5	110,03	136,2	104,3
2006	113,6	131,2	112,4	142,0	107,0
2007	119,6	150,7	117,3	151,1	110,4
2008	122,7	165,1	118,9	154,8	111,8
2009*	108,0	142,5	101,4	132,6	108,6

* A partir de 2002, calculado pela nova metodologia da PIM (Pesquisa Industrial Mensal)

** Base Fixa Desazonalizada

Fonte: IBGE — Disponível em www.ibge.gov.br.

* Produção de janeiro-abril de 2009 comparada a de igual período do ano anterior.

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^{1/2}
Por categorias de uso							
Bens de capital	2,2	19,7	3,6	5,7	19,5	14,4	-22,6
Bens intermediários	1,9	7,4	1,0	2,1	4,9	1,6	-17,5
Bens de consumo	-2,8	7,3	6,1	3,4	4,7	1,9	-8,2
Duráveis	3,0	21,8	11,4	5,8	9,1	3,7	-22,2
Semiduráveis e não duráveis	-4,0	4,0	4,6	2,7	3,4	1,4	-3,2

A maior expansão ocorreu com relação aos bens de consumo duráveis, para a qual contribuiu o desempenho da indústria montadora de veículos, uma das poucas beneficiadas por políticas setoriais de cunho protecionista, como a redução do imposto sobre o produto industrializado (IPI). Entre 1991, 1997 e 2009 devido a crise econômica internacional essa indústria apresentou um aumento de produção significativo. O desempenho da indústria de bens de consumo duráveis perdeu o fôlego nos anos seguintes, de modo que a expansão da produção

comparada à de 1991 caiu para 50%, mas teve a sua recuperação a partir do início do ano 2000 e teve sua queda no início de 2009 devido a crise mundial detectada em outubro de 2008.

No ano de 2004, quando a economia cresceu 4,9%, todos as categorias de uso apresentavam crescimento, com destaque para os bens de capital e bens duráveis, mas também, em menor percentual, expansão dos bens intermediários. Os bens semiduráveis e não duráveis continuaram abaixo do ocorrido em 2000.

No conjunto, chama atenção a disparidade de desempenho entre os diferentes segmentos da indústria. Maior harmonia nas taxas de crescimento estaria mais de acordo com o cenário de um país que já tivesse completado sua matriz industrial.

17.3 COMÉRCIO EXTERIOR

O câmbio sobrevalorizado tornou os produtos nacionais menos competitivos e estimulou as importações. Desse modo, entre 1992 e 1997, enquanto as exportações brasileiras aumentaram apenas 34,18%, as importações cresceram 63,34%. Além disso, os produtos industrializados perderam competitividade externa, pois os produtos primários aumentaram sua participação em quatro pontos percentuais na pauta de exportação (Tabela 17.4). A manutenção de competitividade em setores tradicionais, produtores de bens de baixo valor agregado, contraria a tendência observada nas principais economias do mundo.

TABELA 17.4 EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — PERCENTUAL

Itens	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Produtos primários	34	33	36	36	38	38
Produtos industrializados	66	67	64	64	62	62
Material de transporte e componentes	12	11	11	9	10	13
Máquinas e instrumentos mecânicos	6	7	7	7	7	6
Equipamentos elétricos e eletrônicos	3	3	3	3	3	3
Produtos metalúrgicos	17	16	14	14	13	11
Produtos químicos	6	7	7	7	7	7
Madeiras e manufaturas	2	2	2	2	2	2
Calçados e produtos de couro	4	5	4	3	4	3
Derivados do petróleo	2	2	3	2	2	2
Papel e celulose	4	4	4	6	4	4
Produtos têxteis	4	4	3	3	3	2
Outros	6	7	7	7	7	7
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Banco Central.

Acompanhando-se ([Tabela 17.5](#)) a evolução das exportações no período 1996-2004, por fator agregado, verifica-se que os produtos básicos, depois de aumentarem sua participação no total das exportações em 1997, apresentaram queda, fechando o ano de 2000 com uma participação de 22,8% no total das exportações. Os produtos semimanufaturados, por sua vez, perderam, ao longo do período, 2,6 pontos percentuais de participação. Já os produtos manufaturados aumentaram de 55,3% para 59,05%. Mas no ano de 2004, os produtos básicos haviam ganhado 4,68 pontos percentuais de participação em relação a 1996; os produtos semifaturados perderam 4,9 pontos percentuais e os produtos manufaturados 0,41 ponto percentual. O crescimento da participação dos produtos básicos no total das exportações brasileiras é indicador da (re) primarização de sua pauta.

TABELA 17.5 EXPORTAÇÕES — POR FATOR AGREGADO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produtos básicos	24,92	27,31	25,38	24,64	22,80	26,35	28,08	28,98	29,60
Produtos semimanufaturados	18,04	16,00	15,88	16,63	15,43	14,16	14,85	14,97	13,90
Produtos manufaturados	55,31	55,09	57,46	56,92	59,05	56,51	54,67	54,26	54,90
Operações especiais 1	1,72	1,59	1,28	1,82	2,72	2,98	2,39	1,79	1,60
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Banco Central — Disponível em www.bcb.gov.br

Do lado da pauta de importações, analisando por categoria de uso, destaca-se a evolução da participação dos bens de capital, que atinge em 1998 27,9% do total das importações. Essa participação, que havia aumentado por conta do desempenho de máquinas e equipamentos, cai para 24,4% em 2000 ([Tabela 17.6](#)).

O maior crescimento das importações em relação às exportações provocou recorrentes déficits na balança comercial brasileira e na de transações correntes. Isso exigiu a manutenção de elevadas taxas de juros para atrair a entrada de capitais e equilibrar o balanço de pagamentos. Com a desvalorização do real e a adoção do câmbio variável, muitos esperavam que essa situação rapidamente se revertesse. Contudo, como visto em capítulos anteriores, outros fatores, internos e externos, influenciaram seu desempenho.

Em 2002 o Brasil registra um superávit de US\$ 13,1 bilhões, o que passa para US\$ 24,794 bilhões em 2003 e para US\$ 33,666 bilhões em 2004. Entre janeiro e julho de 2005, a balança comercial brasileira já havia acumulado um superávit de US\$ 70,107 bilhões. Entre os vários fatores que propiciaram essa evolução, destacam-se as vendas para a Argentina e a China, responsáveis em 17,4% e

15,8% do aumento observado em 2003 nas exportações brasileiras. Em 2004, indicando aumento da diversificação do mercado dos produtos exportáveis, a responsabilização desses países na elevação das exportações brasileiras foi de apenas 12% e 3,9%, respectivamente.

TABELA 17.6 IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR CATEGORIA DE USO — PERCENTUAL

Período	Bens de consumo		Matérias-primas	Combustíveis e lubrificantes	Bens de capital	Total				
	Duráveis									
	Automóveis de passageiros	Outros								
1993	2,77	4,20	5,74	50,93	16,21	20,15	100,00			
1994	4,44	5,02	7,29	47,18	13,17	22,90	100,00			
1995	6,08	6,11	9,67	44,79	10,44	22,90	100,00			
1996	2,98	5,62	9,69	46,38	11,11	24,22	100,00			
1997	4,09	5,37	9,18	45,03	9,37	26,96	100,00			
1998	4,64	4,46	9,47	46,44	7,10	27,89	100,00			
1999	2,46	3,98	8,47	48,91	8,64	27,54	100,00			
2000	2,39	3,76	7,05	51,05	11,39	24,36	100,00			
2001	2,75	3,58	6,46	49,29	11,29	26,63	100,00			
2002	1,77	3,55	7,2	49,63	13,21	24,64	100,00			
2003	1,42	3,59	6,47	53,45	13,63	21,44	100,00			
2004	0,93	4,84	6,25	51,57	16,40	21,08	100,00			

Fonte: SECEX / MDIC — Disponível em www.desenvolvimento.gov.br

17.4 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador que busca “captar e sintetizar as diversas e complexas dimensões do processo de desenvolvimento humano”. Para isso, em sua metodologia, reconhece que “três condições essenciais estão presentes em todos os níveis de desenvolvimento, sem as quais as demais oportunidades e alternativas do ser humano não são acessíveis: desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente”¹.

A metodologia empregada para o cálculo do IDH é a seguinte: Como indicador de longevidade, utiliza-se a esperança de vida ao nascer. Como indicadores de nível educacional, tomam-se a taxa de alfabetização dos adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior. Essas taxas são, então, reunidas em um indicador único por meio de média ponderada,

com pesos dois e um. Como indicador de acesso a recursos, computa-se a renda *per capita*.

O resultado do IDH varia entre 0 e 1. Um IDH compreendido entre 0 a 0,5 indica baixo desenvolvimento humano; se estiver na faixa de 0,5 a 0,8, considera-se que há um desenvolvimento humano médio; caso se encontre entre 0,8 a 1, verifica-se alto desenvolvimento humano.

No levantamento do IDH de 1998, para corrigir uma distorção, houve uma reformulação no que se refere ao cálculo do índice de renda. De acordo com a metodologia antiga, quando a renda *per capita* de um país era menor que a média mundial (US\$ 5.990,00 em 1995), pequenos ganhos de renda tinham grande efeito sobre o índice, e quando a renda *per capita* era maior que a média mundial, mesmo grandes aumentos de renda causavam pouco impacto sobre o índice. A nova metodologia manteve o princípio de que o aumento da renda apresentou rendimentos decrescentes para o bem-estar da população, mas “suavizou” a curva, agora logarítmica.

Para que fosse possível comparar dados de anos anteriores com os recentes, o PNUD refez toda a série histórica do IDH até 1997. Essa metodologia rebaixou a posição do Brasil no ranking mundial. Em 1995, por exemplo, pela metodologia antiga, o Brasil ocupava a 62^a entre as 174 nações cujo IDH era calculado. De acordo com a nova metodologia, o Brasil passou a ocupar apenas a 81^a posição naquele ano.

Quando da publicação do IDH 2001, referente ao ano de 1999, o PNUD alertou para a alteração do número de países abrangidos pela pesquisa, o que não permite comparar os resultados obtidos com os dos anos anteriores. Em 2000 a pesquisa abrangeu 174 países e em 2001, apenas 162. Para esses 162 países, no entanto, o PNUD recalcular o IDH de 1998, o que permite dizer que o Brasil manteve a posição, isto é, 69^º lugar em 1998 e 1999, com um IDH de 0,746 e 0,750, respectivamente. Apenas para registro, o Brasil situava-se, em 1995, na 81^a posição do ranking mundial e, em 1997, na 79^a.

17.4.1 O Brasil no IDH

A Tabela 17.7 mostra o desempenho do Brasil no tocante às variáveis apreciadas no cálculo do IDH para os anos de 1998 e 1999, de acordo com a última metodologia utilizada pelo PNUD, com 162 países. Nessa mesma tabela são mostrados os resultados para 2002, quando foram considerados 177 países.

TABELA 17.7 IDH — BRASIL (1998 1999 E 2002)

	1998	1999	2002
Ranking	69º	69º	72º
Expectativa de vida	67,3 anos	67,5 anos	68 anos
Adultos alfabetizados	84,5%	84,9%	86,40%
Taxa de matrícula	78,3%	80%	92%
PIB <i>per capita</i> (PPP* US\$)	7.071,70	7.037,00	7.770,00
Índice de saúde	0,70	0,71	0,72
Índice de educação	0,82	0,83	0,88
Índice de renda	0,71	0,71	0,73
IDH	0,746	0,750	0,775

* PPP = Paridade de poder de compra, calculado pelo Bacen.

Fonte: PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004*. Disponível em: www.hdr.undp.org/2004.

Como percebe-se na [Tabela 17.7](#), a melhora do IDH entre 1998 e 1999 deveu-se ao crescimento da expectativa de vida ao nascer do brasileiro, da taxa de matrícula combinada para os três níveis de ensino (fundamental, médio e superior) e da taxa de alfabetização de adultos. Esses avanços permitiram a melhora do índice de saúde e de educação. Já a queda do PIB *per capita* não chegou a afetar o índice de renda.

A situação brasileira comparada à do conjunto dos países da América Latina, a dos países em desenvolvimento e àqueles com renda média (PIB *per capita* de US\$ 756,00 a US\$ 9.265,00) é bastante curiosa, denunciando a complexidade de nossa realidade heterogênea. O IDH do Brasil situa-se acima dos países de renda média, mas abaixo do índice para a América Latina. Para compreender esse fato note-se, em primeiro lugar, que a expectativa de vida ao nascer do brasileiro está abaixo daquela da América Latina. Isso porque completou a chamada transição demográfica — queda da taxa de mortalidade e queda da taxa de fecundidade, o que resulta no aumento relativo do segmento populacional na terceira idade — bem mais tarde do que países como o Uruguai, a Argentina e o Chile (ver Capítulo 18). Suas elevadas renda *per capita* e taxa de matrícula são insuficientes para compensar a diferença de expectativa de vida na formação do IDH, como pode ser observado na [Tabela 17.8](#).

TABELA 17.8 IDH — BRASIL E DEMAIS PAÍSES (2002)

	Brasil	América Latina	Países em Desenvolvimento	Países de Renda Média
Expectativa de vida	68,0	70,5	64,6	70,0
Adultos alfabetizados	86,40%	88,60%	76,70%	89,70%
Taxa de matrícula	92%	81%	60%	71%
PIB <i>per capita</i> (PPP* US\$)	7.770	7.223	4.054	5.908
Índice de saúde	0,720	0,760	0,660	0,750
Índice de educação	0,880	0,860	0,710	0,840
Índice de renda	0,730	0,720	0,620	0,680
IDH	0,775	0,777	0,663	0,756

* PPP = Paridade de poder de compra, calculado pelo BACEN.

Fonte: PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2004. Disponível em: www.hdr.undp.org/2004.

Conforme pode-se verificar na **Tabela 17.9**, o país de maior IDH em 2002 era a Noruega, seguido do Canadá. Os Estados Unidos, em que pese ser a maior potência mundial, encontrava-se em 4º lugar. No extremo oposto, Etiópia, Níger e Serra Leoa ocupavam, respectivamente, a antepenúltima, penúltima e última posições do ranking.

TABELA 17.9 IDH — BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS — 2002

País	Posição	Índice da Saúde	Índice de Educação	Índice de Renda	IDH
Alto IDH					
Noruega	1	0,90	0,99	0,99	0,956
Canadá	4	0,90	0,98	0,95	0,943
Bélgica	6	0,90	0,99	0,94	0,942
EUA	8	0,87	0,97	0,98	0,939
Japão	9	0,94	0,94	0,93	0,938
França	16	0,90	0,96	0,93	0,932
Israel	22	0,90	0,94	0,88	0,908
Argentina	34	0,82	0,96	0,78	0,853
IDH Médio					
México	53	0,81	0,85	0,75	0,802
Rússia	57	0,69	0,95	0,74	0,795
Brasil	72	0,72	0,88	0,73	0,775
Paraguai	89	0,76	0,85	0,64	0,751
África do Sul	119	0,40	0,83	0,77	0,666
Egito	120	0,73	0,62	0,61	0,653
Baixo IDH					
Nigéria	151	0,44	0,59	0,36	0,466
Angola	166	0,25	0,38	0,51	0,381
Etiópia	170	0,34	0,39	0,34	0,359
Niger	151	0,44	0,59	0,36	0,466
Serra Leoa	177	0,16	0,39	0,28	0,273

Fonte: PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2004. Disponível em: www.hdr.undp.org/2004/.

17.4.2 O IDH nas regiões e nos estados brasileiros

Os dados disponíveis com relação às regiões e aos estados brasileiros são resultado da aplicação da metodologia antiga, antes da correção do efeito da renda sobre o bem-estar da população. Além disso, as informações para as regiões refletem a situação de 1991 e, para os estados, de 1991 e 1995.

Apesar de o IDH nacional ser de nível médio, a análise do IDH dos estados brasileiros atesta uma grande heterogeneidade: junto de estados com alto nível de desenvolvimento humano encontramos estados com nível extremamente baixo. Os com os índices mais altos praticamente não mudaram na década de 1990: em 1991 e 1995 eram São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, nessa ordem, e em 1996 passaram a ser o Rio Grande do Sul, o Distrito Federal e São Paulo. Nesse ano também figuravam no ranking de alto desenvolvimento os estados de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rondônia e Roraima. Exemplo de baixo nível de desenvolvimento no Brasil é o Estado da Paraíba.

Os resultados também indicam a existência de uma forte diferenciação regional. Entre os estados com menor IDH, nove são da região Nordeste. A Tabela 17.10 mostra o IDH por região do país.

TABELA 17.10 CLASSIFICAÇÃO DAS REGIÕES BRASILEIRAS, SEGUNDO O IDH — 1991

Região	IDH
Sul	0,844
Sudeste	0,838
Centro-Oeste	0,826
Norte	0,706
Nordeste	0,548

Fonte: IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano*. Brasília: IPEA/PNUD, 1996.

A Tabela 17.11 apresenta a classificação dos estados brasileiros segundo o IDH em 2000. Observe que a classificação segundo esse índice geralmente difere do ordenamento realizado apenas com a renda *per capita*. Segundo esse último indicador, o Rio Grande do Sul, por exemplo, estaria colocado em quarto lugar, mas pelo IDH, ocupa a primeira posição.

TABELA 17.11 CLASSIFICAÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O IDH — 2000 DISTRITO FEDERAL

Unidades da Federação	Classificação segundo:				
	Valor do IDH	IDH	PIB <i>per capita</i>	Esperança de Vida	Escolaridade
Distrito Federal	0,844	1	1	5	1
Santa Catarina	0,822	2	5	1	2
São Paulo	0,820	3	2	3	5
Rio Grande do Sul	0,814	4	4	2	3

Rio de Janeiro	0,807	5	3	9	4
Paraná	0,787	6	6	7	7
Mato Grosso do Sul	0,778	7	8	6	10
Goiás	0,776	8	10	8	8
Mato Grosso	0,773	9	9	10	11
Minas Gerais	0,773	10	11	4	13
Espírito Santo	0,765	11	7	12	12
Amapá	0,753	12	14	14	6
Roraima	0,746	13	13	19	9
Rondônia	0,735	14	12	20	14
Pará	0,723	15	20	11	16
Amazonas	0,713	16	18	18	17
Tocantins	0,710	17	19	21	15
Rio Grande do Norte	0,705	19	17	16	19
Pernambuco	0,705	18	15	15	22
Ceará	0,700	20	23	13	20
Acre	0,697	21	16	17	23
Bahia	0,688	22	22	22	18
Sergipe	0,682	23	21	24	21
Paraíba	0,661	24	24	26	25
Piauí	0,656	25	26	23	26
Alagoas	0,649	26	25	25	27
Maranhão	0,636	27	27	27	24

Fonte: IPEA, 2000.

Em 1995, mantiveram as posições os quatro primeiros estados no ranking de 1991: Rio Grande do Sul, Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina. O Rio de Janeiro, que estava na 5^a, passou para a 7^a colocação, trocando de posição com o Mato Grosso do Sul. Os dados são apresentados na [Tabela 17.12](#).

TABELA 17.12 CLASSIFICAÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS SEGUNDO O IDH — 1995 RIO GRANDE DO SUL

Unidades da Federação	Valor do IDH	Classificação IDH	Esperança de vida (anos)	Taxa de alfabetização (%)	PIB (US\$) per capita*
Rio Grande do Sul	0,869	1	70,84	92,81	6.446,00
Distrito Federal	0,869	2	68,38	93,71	6.580,00
São Paulo	0,868	3	69,39	92,64	6.511,00
Santa Catarina	0,863	4	70,50	92,67	6.405,00
Mato Grosso do Sul	0,848	5	69,26	87,60	6.393,00
Paraná	0,847	6	69,23	88,28	6.402,00
Rio de Janeiro	0,844	7	66,97	93,65	6.477,00
Espírito Santo	0,836	8	69,22	85,94	6.251,00
Minas Gerais	0,823	9	69,27	87,15	5.968,00
Roraima	0,820	10	67,06	85,75	6.398,00
Rondônia	0,818	11	66,29	85,88	6.231,00
Goiás	0,786	12	68,60	86,80	5.238,00
Amapá	0,786	13	67,85	85,02	5.370,00
Amazonas	0,775	14	67,65	79,71	5.718,00
Mato Grosso	0,767	15	68,01	88,07	5.003,00
Acre	0,754	16	67,04	70,16	5.741,00
Sergipe	0,731	17	65,99	74,87	5.122,00
Pará	0,703	18	67,56	78,67	4.268,00
Rio Grande do Norte	0,668	19	65,18	71,61	4.083,00
Bahia	0,655	20	66,47	75,51	3.677,00
Pernambuco	0,615	21	62,41	73,75	3.213,00
Ceará	0,590	22	65,14	68,99	2.667,00
Tocantins	0,587	23	67,19	78,82	1.575,00
Paraíba	0,557	24	63,16	68,65	2.438,00
Maranhão	0,547	25	63,64	66,88	2.158,00
Alagoas	0,538	26	61,89	63,72	2.496,00
Piauí	0,534	27	64,42	65,58	2.004,00
Brasil	0,830	—	67,58	85,33	6.403,00

* Dólar ajustado pelo poder de compra.

Fonte: IPEA. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: IPEA/PNUD, 1998.

17.5 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

O Índice de Gini permite avaliar a distribuição de renda em um país, região ou estado. Esse índice também varia de 0 a 1, mas indica uma distribuição de renda tanto melhor quanto mais próximo de 0 estiver o valor encontrado.

Na Tabela 17.13, apresenta-se o Índice de Gini para 2000 por região e por estado brasileiro, conforme a renda dos chefes dos domicílios. Observe que, em

termos de região e estado, Sul e Santa Catarina apresentam as menores concentrações de renda (0,572 e 0,548, respectivamente). Os piores índices encontram-se no Nordeste e na Bahia (0,617 e 0,612, respectivamente).

TABELA 17.13 ÍNDICE DE GINI (2000) — RENDA DAS PESSOAS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS

Região/estado	Índice	Região/estado	Índice
Norte	0,598	Sudeste	0,586
Rondônia	0,575	Minas Gerais	0,597
Acre	0,571	Espírito Santo	0,592
Amazonas	0,611	Rio de Janeiro	0,586
Roraima	0,564	São Paulo	0,569
Pará	0,598		
Amapá	0,569	Sul	0,572
Tocantins	0,612	Paraná	0,588
		Santa Catarina	0,548
Nordeste	0,617	Rio Grande do Sul	0,571
Maranhão	0,608		
Piauí	0,612	Centro-Oeste	0,622
Ceará	0,628	Mato Grosso do Sul	0,601
Rio Grande do Norte	0,608	Mato Grosso	0,600
Paraíba	0,599	Goiás	0,600
Pernambuco	0,618	Distrito Federal	0,608
Alagoas	0,618		
Sergipe	0,608		
Bahia	0,612	Brasil	0,609

Fonte: IBGE.

Para o Brasil como um todo, durante os anos 1990, observou-se uma deterioração da distribuição de renda no país. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada pelo IBGE, o Índice de Gini para o recebimento médio mensal das famílias brasileiras passou de 0,63744 em 1989 para 0,59611 em 1999. Isso significa que, nos anos 1990, apesar da estabilização da moeda ter provocado, de início, uma melhora na situação dos mais pobres, a renda detida por esse segmento da população brasileira foi se tornando cada vez menor, e a parcela dos mais ricos, cada vez maior.

Questões DE REVISÃO

Após a abertura da

1. economia brasileira e implementação da nova política industrial, como ficou a situação da indústria nacional?
Como vem se comportando a balança comercial brasileira nos últimos anos? O que explica esse comportamento?
- 2.
3. De maneira geral, os índices de desenvolvimento do Brasil têm acompanhado os de crescimento no período recente?

4.

Argumente.
Que tipos de
disparidades sociais
observados no Brasil
atualmente?

5.

Como se apresentava
concentração de renda
nas regiões do país no
início da década de
1990?

CAPÍTULO
18

A população brasileira e a transição demográfica



Transição demográfica: a população brasileira está envelhecendo — Luís Dantas/Abril Imagens

18.1 A POPULAÇÃO BRASILEIRA

Em 1991, a população brasileira residente no país era de 146,8 milhões de pessoas e conforme o IBGE em 34 anos, o número de habitantes no Brasil praticamente dobrou em relação aos 90 milhões de habitantes da década de 1970 e, no período de 2000 e 2004, aumentou em 10 milhões de pessoas. Em 2050, seremos 259,8 milhões de brasileiros e nossa expectativa de vida, ao nascer, será de 81,3 ano. No entanto o envelhecimento da população está se acentuando: em 2000, o grupo de 0 a 14 anos representava 30% da população brasileira, enquanto os maiores de 65 anos eram apenas 5%; em 2050, os dois grupos se igualarão em 18%. E mais: pela Revisão 2004 da Projeção de População do IBGE, em 2062, o número de brasileiros vai parar de aumentar.

Em janeiro de 2004, a população brasileira ultrapassou os 180 milhões de habitantes. Esta é uma das conclusões da Revisão 2004 da Projeção da População realizada pelo IBGE, a primeira a incorporar as taxas de natalidade e mortalidade calculadas a partir do Censo 2000 (divulgadas em dezembro do ano passado), além das Estatísticas de óbitos do Registro Civil 1999-2001 e da PNAD 2001. Esses estudos demográficos demonstram que as famílias estão tendo cada vez menos filhos: em 1960, a média era de seis filhos por mulher, caiu para 2,89 em 1991 e, em 2000, para 2,39. A projeção para 2004 é de 2,31 e, em 2023, a média deverá ser de 2,01 filhos por mulher – ou seja, a mera reposição das gerações. A população continuará crescendo, embora a taxas cada vez menores: dos 3% ao ano entre 1950 e 1960, a taxa caiu para 1,44% ao ano em 2004, cairá para 0,24% em 2050 e, finalmente, para zero em 2062, quando a população brasileira começará a se reduzir.

Na década de 1970, pela primeira vez, o censo registrou que a maioria da população brasileira — 55,92% — residia no meio urbano. Nos anos seguintes, essa tendência se acentuou: em 1996, apenas 21,64% viviam no meio rural, contra 78,36% na zona urbana; em 2000, esses percentuais se alteraram para 18,8% e 81,2%, respectivamente. Em termos de distribuição por sexo, as mulheres superam os homens nas cidades, mas não no campo, mesmo no ano de 2000.

A queda da taxa de mortalidade observada desde a década de 1940 resultou no aumento da longevidade provável de um brasileiro. Segundo o IBGE, em 1991, a esperança de vida ao nascer, para ambos os sexos, era de 66 anos: 62,6 anos para os homens e 69,8 anos para as mulheres. Nove anos depois, os resultados do censo de 2000 apontaram uma expectativa de vida ao nascer de 68,6 anos: 64,8 anos para os homens e 72,6 para as mulheres, o que indica aumento não só da ampliação da expectativa para ambos os sexos como a diferença entre os gêneros.

TABELA 18.1 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA — TOTAL E POR SEXO

Ano	Total Geral	Homens		Mulheres	
		População	%	População	%
1940	41.236.315	20.614.088	50,0	20.622.227	50,0
1950	51.944.397	25.885.001	49,8	26.059.396	50,2
1960	70.070.457	35.055.457	50,0	35.015.000	50,0
1970	93.139.037	46.331.343	49,7	46.807.694	50,3
1980	119.002.706	59.123.361	49,7	59.879.345	50,3
1991	146.825.475	72.485.122	49,4	74.340.353	50,6
1996	157.079.573	77.447.541	49,3	79.632.032	50,7
2000	169.799.170	83.576.015	49,2	86.223.155	50,8
2002	171.667.536	83.720.199	48,77	87.947.337	51,23
2003	173.966.052	84.857.809	48,78	89.108.243	51,22
2003	178.741.412	87.923.720	49,20	90.817.691	50,80
2004	181.105.601	89.051.847	49,17	92.053.754	50,83
2005	183.383.216	90.135.967	49,15	93.247.249	50,85
2006	185.564.212	91.171.295	49,13	94.392.917	50,87
2007	187.641.714	92.154.635	49,11	95.487.078	50,89
2008	189.612.814	93.084.588	49,09	96.528.226	50,91
2009	191.480.630	93.962.767	49,08	97.517.863	50,92
2010*	192.564.833	94.105.183	48,87	98.459.652	51,13

Fonte: IBGE — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: www.ibge.gov.br.
Estimativa até o mês de fevereiro de 2010.

TABELA 18.2 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E POR SEXO

Ano	Total geral	Total		Urbana		Rural			
		Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
1940	100	49,99	50,01	31,24	14,95	16,29	68,76	35,04	33,72
1950	100	49,83	50,17	36,16	17,27	18,89	63,84	32,56	31,28
1960	100	50,03	49,97	44,67	21,58	23,09	55,33	28,45	26,88
1970	100	49,74	50,26	55,92	27,09	28,84	44,08	22,66	21,42
1980	100	49,68	50,32	67,59	32,96	34,63	32,41	16,72	15,69
1991	100	49,37	50,63	75,59	36,68	38,91	24,41	12,69	11,72

1996	100	49,30	50,70	78,36	38,02	40,34	21,64	11,29	10,36
2000	100	49,20	50,80	81,25	39,39	41,86	18,75	9,83	8,92
2002	100	48,77	51,23	84,14	40,48	43,66	15,86	8,29	7,57
2003	100	48,78	51,22	84,32	40,58	43,73	15,68	8,20	7,49

Fonte: IBGE — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: www.ibge.gov.br

Outro dado destacado pelo IBGE é o aumento de morte de jovens e adultos jovens por causas externas nas últimas décadas, principalmente com relação ao sexo masculino. Como se sabe, a população masculina é aquela que tem mais probabilidade de morte violenta quando jovem.

Entre 1940 e 2000, houve um acréscimo de mais de 20 anos na esperança de vida da população brasileira, como evidencia a Tabela 18.4. Apesar dessa esperança de vida desigual entre as regiões do país, a desigualdade vem caindo ao longo dos anos: em 1940, a diferença entre o Nordeste e o Sul era de 12 anos; em 1990, ficou reduzida a 4,46 anos. Ainda assim, a diferença entre a esperança de vida ao nascer da população gaúcha (com a maior média, de 71,6 anos) e a do Estado de Alagoas (com a menor média, de 63,2 anos) não é desprezível. Segundo o IBGE, somente entre 2000 e 2003, a esperança de vida aumentou 3 anos. A Tabela 18.3 apresenta a esperança de vida por idade e por sexo para o Brasil no ano de 2003.

TABELA 18.3 ESPERANÇA DE VIDA POR SEXO E IDADE — BRASIL (2003)

Idade	Esperança de vida					
	Mulheres			Homens		
	Esperança de vida ¹	Ganhos de sobrevida ²	Vida média ³	Esperança de vida ¹	Ganhos de sobrevida ²	Vida média ³
0	75,2	—	75,2	67,6	—	64,83
1	76,0	1,8	77,0	68,8	2,2	69,8
2	75,3	2,1	77,3	68,1	2,5	70,1
3	74,3	2,1	77,3	67,2	2,7	70,3
4	73,4	2,2	77,4	66,2	2,6	70,2
5	72,4	2,2	77,4	65,2	2,6	70,2
10	67,5	2,3	77,5	60,4	2,8	70,4
15	62,7	2,5	77,7	55,5	2,9	70,5
20	57,8	2,6	77,8	51,0	3,4	71,0

25	53,8	3,6	78,8	46,8	3,8	71,8
30	48,3	3,1	78,3	42,5	4,9	72,5
35	43,6	3,4	78,6	38,3	5,7	73,3
40	39,0	3,8	79,0	34,1	6,5	74,1
45	34,5	4,3	79,5	30,1	7,5	75,1
50	30,1	4,9	80,1	26,2	8,6	76,2
55	26,0	5,8	81,0	22,5	9,9	77,5
60	22,1	6,9	82,1	19,1	11,5	79,1
65	18,4	8,2	83,4	15,9	13,3	80,9
70	15,0	9,8	85,0	13,1	15,5	83,1
75	12,1	11,9	87,1	10,7	18,1	85,7
80	9,6	14,4	89,6	8,8	21,2	88,8

(1) Probabilidade de sobrevida adicional à idade enfocada. (2) Anos de sobrevida em relação à esperança de vida ao nascer. (3) Vida média esperada para os que já viveram até aquela idade.
Fonte: IBGE.

18.2 O NOVO PADRÃO DEMOGRÁFICO

O censo realizado em 1991 registrou, pela primeira vez na história do país, que a população brasileira estava ficando mais velha e crescendo de forma bem mais lenta do que nas décadas anteriores. Também indicava que o ritmo de crescimento seria cada vez menor nos anos seguintes.

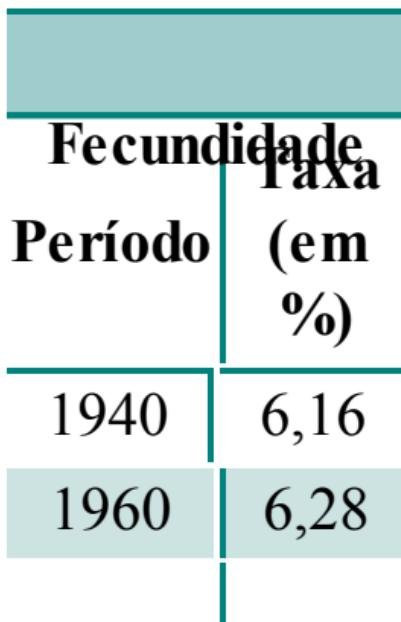
A nova realidade demográfica brasileira, que muito se distancia daquela da nação extremamente jovem dos anos do milagre econômico, é resultado de um longo processo. Inicialmente, observou-se queda acentuada e rápida da taxa de mortalidade, fenômeno verificado desde o início dos anos 1940. Contudo, como até meados da década de 1960 o nível de fecundidade manteve-se elevado, houve aumento nas taxas de crescimento da população brasileira. Outra consequência da alta fecundidade foi a manutenção, até os anos 1970, da distribuição etária. Até essa época, mais de 53% da população tinha menos de 20 anos de idade.

TABELA 18.4 POPULAÇÃO BRASILEIRA — PRINCIPAIS INDICADORES (1940-2000)

Esperança de vida ao nascer		Fecundidade		Crescimento populacional	
Período	Média de anos	Período	Taxa (em %)	Período	Taxa média em (%)
1940	45,90	1940	6,16	1940/1950	2,39
1960	54,90	1960	6,28	1950/1960	2,99
1970	60,08	1970	5,76	1960/1970	2,89
1980	61,76	1980	4,06	1970/1980	2,48
1991	66,0	1990	2,79	1980/1991	1,93
2000	68,60	1995	2,51	1991/2000	1,64
2008	72,78	2000	2,39	2000/2007	1,21
2009	73,1	2005	2,06		
2010*	73,4	2010	1,76		
2020*	76,1	2015	1,59		

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2008.

*Estimativa procedimento de interpolação descrito



1970 1980	5,76 4,30
1991	2,40
1995 – 2000	2,45
2000 – 2005	2,35
2010 – 2015	2,16
2015 – 2020	2,09
2020 – 2025	2,02

População está cada vez mais velha.

Apesar do Brasil ser um dos países mais populosos do mundo, ele não é mais um país de jovens, pois a proporção de pessoas idosas da população brasileira cresce. A perspectiva é a queda em termos absolutos do número de crianças nos próximos anos. Alguns indicadores comprovam esta teoria como os seguintes:

- **índice de envelhecimento**, que é a relação entre a população com mais de 65 anos e a população com menos de 15 anos.
- **razão de dependência**, é a relação entre os dependentes (soma da população com menos de 15 anos e com mais de 65 anos) e população em idade ativa (entre 15 e 65 anos de idade).

Anos	Razão de dependência	Índice de envelhecimento
1960	83,2	6,4
1970	82,6	7,5
1980	73,2	10,5
1991	65,4	13,9
2000	56,0	17,5
2020*	45,0	38,6

FONTE: PNAD/IBGE

** Estimativa

A entrada da mulher no mercado de trabalho e a grande proliferação de métodos contraceptivos auxiliaram na mudança de perfil da população.

O aumento da esperança de vida

Anos	Esperança de vida
1991	66,0
1999	68,4
2002	68,6
2003	69,0
2004	70,9

A partir do final dos anos 1960, iniciou-se acentuada queda da taxa de fecundidade, atingindo todas as regiões e classes sociais do país. Contudo, os reflexos na distribuição etária somente seriam sentidos mais tarde, quando um percentual significativo das mulheres nascidas após o início do declínio da fecundidade atingisse a idade reprodutiva (de 15 a 49 anos).

O censo de 1991 registrou as consequências dessa queda, alterando profundamente o padrão demográfico observado em 1980. A transição iniciada na década de 1940 se completava e a população brasileira, embora ainda jovem, começava a envelhecer.

A Tabela 18.5 permite comparar a estrutura etária brasileira nos anos de 1970, 1980, 1991 e 2000. Observe-se como a queda da fecundidade, acelerada na década de 1980, provocou a redução da participação da população com idade inferior a 10 anos. Mais do que isso, o censo de 1991 constatou, pela primeira vez, que o contingente com idade até 4 anos passou a ser menor do que a população entre 5 e 9 anos (16.521.114 e 17.420.159, respectivamente). Isso determinou o estreitamento da base da pirâmide populacional brasileira.

TABELA 18.5 DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA RELATIVA E TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO

Grupos de idade	1970	1980	1991	2000	Taxa média anual de crescimento (%)		
					1970/80	1980/91	1991/00
0-4	14,8	13,8	11,3	9,6	1,0	0,1	-0,1
5-9	14,5	12,4	11,9	9,7	1,0	1,5	-0,6
10-14	12,7	12,0	11,6	10,2	1,9	1,7	0,2
15-19	11,0	11,4	10,2	10,6	2,9	1,0	2,0
20-24	8,9	9,7	9,2	9,5	3,3	1,5	2,0
25-29	7,0	7,9	8,6	8,2	3,8	1,7	1,0
30-34	6,1	6,5	7,5	7,7	3,1	2,7	1,8
35-39	5,5	5,3	6,4	7,2	2,2	3,4	2,9
40-44	4,9	4,8	5,3	6,2	2,4	3,7	3,3
45-49	3,8	3,9	4,2	5,1	2,8	2,9	4,0
50-54	3,2	3,5	3,5	4,2	3,4	2,6	3,5
55-59	2,5	2,6	2,9	3,2	3,2	2,1	2,8
60-64	1,9	2,1	2,5	2,7	3,2	2,8	2,6
65-69	1,3	1,7	1,9	2,1	5,3	3,7	2,9
70 ou mais	1,8	2,3	2,9	3,8	4,8	2,9	4,5
Ignorada	0,2	0,1	-	-			
Total (em números absolutos)	93.139.037	119.002.706	146.825.475	169.799.170	2,4	1,9	1,6

Fonte: Fundação IBGE — Censo Demográfico 1970, 1980, 1991 e 2000.

Os resultados do censo de 1991 demonstram que, ao longo dos anos 1980, a população brasileira foi se tornando mais velha, pois, de um lado, é menor a participação dos mais jovens e, de outro, é maior a participação dos mais velhos. Além disso, entre 1970 e 2000, a participação das pessoas com até 14 anos de idade passou de 42% para apenas 29,5%, a daquelas com idade entre 15 e 64 anos aumentou de 54,8% para 64,6% e a dos indivíduos com 65 anos ou mais cresceu de 3,1% para 5,9%. Quando considerada apenas a faixa compreendida entre 15 e 49 anos, verifica-se aumento da participação de 47,2% para 54,5%. À medida que as mulheres das faixas mais jovens ingressarem em idade reprodutiva, deverá haver outra desaceleração, diminuindo ainda mais a taxa de natalidade e a proporção de jovens na população. Os demógrafos esperam que, antes de 2040, a taxa de fecundidade atinja um valor em torno do nível de reposição (2,1), quando a população brasileira tenderá a um crescimento nulo, tal como em países desenvolvidos. Note-se que, para 2001, o IBGE já estimava taxa de fecundidade de 2,18. Além disso, para o início do novo milênio, as mudanças demográficas serão extremamente favoráveis, a ponto de se afirmar que o país

estaria vivendo a fase de ouro da transição demográfica, na qual a população jovem ainda está crescendo, embora a taxas relativamente baixas, e a população idosa, embora aumentando a taxas elevadas, ainda constitui um contingente baixo.

18.3 OS IMPACTOS DA NOVA ESTRUTURA ETÁRIA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A mudança do padrão demográfico brasileiro tem implicações profundas em diversas políticas públicas, tais como as relativas a educação, saúde, emprego e previdência social. Os censos de 1991 e de 2000 mostram, de maneira inquestionável, que a população em idade escolar vem crescendo em ritmo cada vez menor e que isso deve continuar nos próximos anos. Diferentemente do que ocorria na década de 1970, quando o sistema educacional precisava crescer a taxas superiores a 3% para dar conta do aumento de demanda de crianças em idade escolar, atualmente o crescimento pode ocorrer mais lentamente, sobretudo no que se refere ao ensino fundamental e médio. A redução da pressão de novos demandantes pode constituir uma oportunidade para que os setores público e privado comprometidos com a educação invistam na modernização e na melhoria da qualidade do ensino.

Na esfera da saúde, a queda da fecundidade resulta em menor demanda pelos serviços voltados para crianças e mulheres gestantes. Ao mesmo tempo, com o envelhecimento da população, aumentará a necessidade de cuidados às pessoas mais idosas, cujos tratamentos são mais complexos e caros, especialmente porque costumam estar associados a tecnologias de ponta, sendo geralmente, acompanhados de períodos mais longos de internação. Uma população mais idosa exibe um perfil de morbidade com predominância de doenças crônico-degenerativas, tais como câncer, diabetes, problemas do aparelho circulatório e problemas neurológicos.

Essa nova realidade, já comum nos países desenvolvidos, exigirá mudanças de prioridades e incentivos à adoção de formas inovadoras de tratamento e acompanhamento de doentes crônicos, como o atendimento domiciliar. Embora a população idosa ainda não constitua um contingente expressivo em termos absolutos, é preciso desenvolver rapidamente alternativas de medicina preventiva, de saúde e qualidade de vida, que minimizem a necessidade de internações caras.

No campo previdenciário, o aumento da longevidade da população brasileira resulta no alongamento do período em que o aposentado ou pensionista permanece no sistema, recebendo benefícios. Em 1993, 53,45% dos homens que passaram a receber a aposentadoria por tempo de serviço tinham entre 45 e 54

anos, na data do inicio do beneficio; 25,17%, entre 55 e 59 anos, e 13,8%, entre 60 e 64 anos. Entre as mulheres, 72,77% tinham idade compreendida entre 40 e 54 anos. Note-se que, em 1990, enquanto um homem de 54 anos podia ter esperança de viver mais 17,6 anos, em média, uma mulher de 53 anos tinha uma sobrevida de 22,4 anos. Esse é um dos motivos pelos quais a aposentadoria por tempo de serviço foi extinta e adotou-se o critério de tempo de contribuição para o acesso à aposentadoria e o fator previdenciário. O aumento da esperança de vida dos aposentados e pensionistas exigia um volume cada vez maior de recursos para o pagamento dos benefícios. Em 2003, dos benefícios concedidos por tempo de contribuição, 66,5% foram destinados a homens e 33,5% a mulheres. Entre os primeiros, 48,18% tinham idade entre 45 e 54 anos na data do início do benefício, isto é, uma redução de 5,27 pontos percentuais em relação à situação de dez anos antes. Já entre as mulheres, aumentou em relação a 1993 o número de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição para beneficiárias com idade entre 40 e 54 anos (74,84%).

Embora a concessão de benefícios por um período mais longo resulte em maior dispêndio na manutenção do aposentado e do pensionista, não haveria problemas maiores para o financiamento da previdência social caso o aumento da quantidade de pessoas em idade de trabalho resultasse em aumento da contribuição de empregados e empregadores. Desse modo, caso o país estivesse gerando empregos em número suficiente e de qualidade¹, a atual fase de mudança demográfica da população brasileira estaria gerando mais recursos para o financiamento dos benefícios previdenciários. A maior quantidade de contribuintes, formada por trabalhadores com carteira assinada, estaria auxiliando no aumento da relação contribuintes/segurados do INSS, atualmente um pouco superior a dois. Contudo, o impacto positivo sobre as receitas da previdência social depende, antes de tudo, da capacidade da economia brasileira de gerar empregos suficientes e de boa qualidade. Conforme será visto no Capítulo 19, os anos 1990 e os primeiros anos do novo milênio apresentam, pelo contrário, as maiores taxas de desemprego já registradas no país².

O mesmo fator que favoreceria potencialmente as contas da previdência social tem impacto positivo sobre a razão de dependência total da população brasileira. Esse indicador, que expressa a relação entre a população dependente (menor de 14 anos e maior de 65 anos) e a população em idade ativa (entre 14 e 64 anos), caiu de 0,84 para 0,65 entre 1970 e 1991, e em 2000 foi de 0,5. Nesses mesmos anos, a população dependente representou 45,7%, 39,5% e 33,6% do total da população brasileira, respectivamente. Para 2003, a razão de dependência em relação aos jovens foi de 43% e em relação aos idosos de 15,2%. É importante salientar que desde a publicação dos Indicadores Demográficos de 2002, o IBGE passou a considerar como idosos a população de

60 anos e mais. Dessa forma, para o cálculo da razão de dependência dos jovens, o denominador passou a compreender a faixa etária de 15 a 59 anos e o numerador os menores de 15 anos. No caso da razão de dependência dos idosos, para o mesmo denominador, adotou a faixa etária de 60 anos ou mais como numerador.

A diminuição da razão de dependência permite que o país comece a mudar suas prioridades em termos de políticas públicas. É preciso lembrar, contudo, que essa queda não é homogênea entre as regiões e mesmo entre os grupos de renda. A razão de dependência dos jovens, por exemplo, é maior entre as famílias de menor renda, em que as taxas de fecundidade são mais altas, e decresce à medida que se eleva a renda. Já a razão de dependência dos idosos, embora também seja mais alta (0,1359) no grupo de menor rendimento (de 0 a 1 salário mínimo), não atinge o valor mais baixo no grupo de maior rendimento (mais de 10 salários mínimos). Este último grupo apresenta uma razão maior (0,0793) do que a dos grupos de renda intermediária (3 a 5 salários mínimos: razão 0,0527; 5 a 10 salários mínimos: razão 0,0534), o que se deve, provavelmente, à maior longevidade dos idosos do extrato de maior renda.

TABELA 18.6 RAZÃO DE DEPENDÊNCIA (RDP) SEGUNDO GRUPO DE RENDA — BRASIL (1996)

Grupo de renda (SM)	RDP — jovens	RDP — idosos	RDP — total
0 a 1	0,7934	0,1359	0,9294
1 a 3	0,6067	0,0719	0,6786
3 a 5	0,4829	0,0527	0,5356
5 a 10	0,3987	0,0534	0,4520
10 e mais	0,3553	0,0616	0,4169
Total	0,5709	0,0793	0,6501

Fonte: IBGE. Apud MEDEIROS, M.; CAMARANO, A. A. Mudanças demográficas e a agenda social. In: *Como vai? População brasileira*, Brasília, IPEA, ano I, n. 4, nov./dez. 1996.

ALGUNS CONCEITOS DEMOGRÁFICOS

População economicamente ativa

(PEA): população de 14 a 64 anos menos estudantes e pessoas que desenvolvem atividades domésticas não remuneradas.

População ocupada:
PEA menos desempregados.

Taxa de crescimento populacional: taxa de natalidade menos taxa de mortalidade mais taxa de migração, em que:
taxa de natalidade = número de crianças nascidas

vivas/população;
taxa de mortalidade = óbitos/população;
taxa de migração = saldo migratório/população.

Transição

demográfica: período em que uma população passa de uma situação de altas taxas de mortalidade e natalidade para uma de baixas taxas. A taxa de mortalidade costuma cair primeiro.

Taxa de fecundidade:

número médio de nascidos vivos por mulheres entre 14 e 49 anos, observados os níveis correntes de fecundidade por idade.

Razão de dependência total: razão da população dependente (0 a 14 anos e 60 anos ou mais) sobre a população em idade ativa (14 a 59 anos).

Razão de dependência — jovens: razão da população entre 0 e 14 anos sobre a população em idade ativa

(14 a 59 anos).

Razão de dependência — idosos: razão da população com mais de 60 anos sobre a população em idade ativa (14 a 59 anos).

***Questões
DE REVISÃO***

1. Quais foram as transformações mais marcantes que se fizeram sentir sobre a população brasileira nas últimas décadas e que alteraram profundamente seu per-

2.

Quais são as principais características da população brasileira atualmente?

3.

O que se entende por transição demográfica?

4.

Quais são os impactos da nova estrutura etária sobre as políticas públicas?

Transformações no mercado de trabalho e a reforma da previdência social



Desempregados alistam-se em frentes de trabalho no Sambódromo em São Paulo — Paulo Liebert/AE

19.1 O AUMENTO DO DESEMPREGO E A PRECARIZAÇÃO DO EMPREGO

A década de 1990 foi extremamente negativa no que se refere ao mercado de trabalho. O principal indicador dessa situação é o crescimento do número de desempregados. Segundo cálculos realizados pelo IBGE, a taxa de desemprego aberto no país, com referência na semana, que era de apenas 4,35% em 1991, chegou a atingir 8,06% em março de 2000. A partir desse mês, a taxa de desemprego começou a registrar queda, encerrando 2001 com uma média de 6,2%, quase dois pontos percentuais acima da registrada em 1991. Em 2004, quando o PIB cresceu 4,9%, a taxa de desemprego total, referente às regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, com referência de 30 dias, registrou média de 11,48%.

De acordo com pesquisas da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), a taxa de desemprego aberto (ver quadro ao final do capítulo) na região metropolitana de São Paulo foi de 8% em 1991, e 12,1% em 1999. Em 2000, a taxa recuou para 11%, atingindo 11,3% em 2001; já a taxa de desemprego total (ver quadro ao final do capítulo) permaneceu constante. Em dezembro de 2004, a taxa de desemprego aberto foi de 11,7% e a total 18,7%.

Na [Tabela 19.1](#), observa-se que a taxa apurada pelo IBGE indicou um aumento de mais de dois pontos percentuais entre as médias registradas em 1989 e em 2001. Já na região metropolitana de São Paulo, o Seade/Dieese apontou um crescimento de 4,8 pontos percentuais, no mesmo período, no conceito de desemprego aberto. No conceito de desemprego total, o aumento foi de 9%.

Apenas para se ter uma idéia do universo dos desempregados da região metropolitana de São Paulo, em 2001, destaca-se que 16,7% eram analfabetos e 5,6% tinham o ensino superior completo. O tempo médio de procura de trabalho em relação ao ano anterior permaneceu constante, de 48 semanas. Contudo, 22,3% dos desempregados estavam a mais de um ano procurando emprego. Em 1995, esse contingente representava apenas 6,4% do total dos desempregados da região.

TABELA 19.1 TAXA DE DESEMPREGO — BRASIL E REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP)

Média anual	Taxa de desemprego aberto — Brasil (a)	Taxa de desemprego total — RMSP (b)	Taxa de desemprego aberto — RMSP (c)
1989	3,4	8,7	6,5
1990	4,3	10,0	7,2
1991	4,8	11,7	8,0
1992	5,7	15,2	9,2
1993	5,3	14,7	8,7
1994	5,1	14,2	8,9
1995	4,7	13,2	9,0
1996	5,4	15,0	9,9
1997	5,7	15,7	10,2
1998	7,6	18,2	11,7
1999	7,6	19,3	12,1
2000	7,1	17,6	11,0
2001	6,2	17,6	11,3
2002	7,14	19,0	12,1
2003	12,32	19,9	12,8
2004	11,48	18,7	11,6

Fontes: (a) IBGE — Pesquisa Mensal de Emprego (PME) — nova metodologia de cálculo a partir de 2002. Disponível em: www.ibge.gov.br (b) e (c) Seade/Dieese. Disponível em: www.seade.gov.br

O avanço do desemprego na década de 1990 refletiu-se profundamente sobre a estrutura do mercado de trabalho brasileiro. Em apenas dez anos, entre janeiro de 1991 e dezembro de 2001, a participação do trabalhador assalariado sem carteira assinada no total dos ocupados aumentou mais de seis pontos percentuais, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo IBGE. No mesmo período, houve ampliação dos chamados **conta-própria**¹ em três pontos percentuais, enquanto a participação da categoria **empregador** diminuiu meio ponto percentual (ver Tabela 19.2). Em 2004, embora tenha havido melhora, essas categorias de ocupados representavam 47,28% e 21,38% de seu total.

Esses dados indicam que vem diminuindo o tamanho relativo do mercado formal de trabalho, isto é, aquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado aos mecanismos institucionais que garantem proteção ao trabalhador, tais como a previdência social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego. O crescimento do mercado informal observado nos anos 1990 e no início dos anos 2000, seja sob a forma de trabalho assalariado sem carteira assinada, seja mediante a ocupação como conta-própria, avança

em direção contrária ao que ocorreria no país durante a década de 1970. Naquele período, ampliaria-se o mercado formal do trabalho, em razão do crescimento do trabalho assalariado com carteira assinada.

TABELA 19.2 POPULAÇÃO OCUPADA DE 15 ANOS OU MAIS — MÉDIA PERCENTUAL ANUAL

Ano	Posição na ocupação				
	Empregados com carteira assinada	Empregados sem carteira assinada	Conta-própria	Empregador	Sem remuneração
1991	53,7	20,8	20,1	4,4	1,0
1992	51,4	22,2	21,0	4,4	1,0
1993	50,5	23,1	21,1	4,3	1,0
1994	49,3	23,7	21,8	4,2	1,0
1995	48,4	24,1	22,0	4,5	1,0
1996	46,7	24,8	22,8	4,6	1,1
1997	46,4	24,8	23,3	4,5	1,0
1998	45,3	25,2	24,0	4,5	1,0
1999	44,1	26,9	23,7	4,3	1,0
2000	44,5	26,9	23,5	4,3	0,8
2001	45,2	27,1	23,1	3,9	0,7
2002*	49,98	22,65	21,12	5,05	1,20
2003*	46,87	24,30	22,06	5,78	0,98
2004*	47,28	24,99	21,38	5,49	0,86
2005**	48,72	24,16	20,73	5,59	0,80

* Nova metodologia de apuração a partir de março de 2002 — com duas alterações: a faixa etária foi ampliada para “Pessoas ocupadas de 10 anos ou mais de idade” inserção da classificação: “Pessoas Trabalhadoras, não remunerada, de membro da unidade domiciliar que era conta-própria ou empregador” proporcional a 1% da população. Para 2002, portanto, é a média de março a dezembro.

** Até junho.

Fonte: IBGE.

O aumento do desemprego e a precarização das condições de trabalho tiveram impacto extremamente negativo sobre os programas públicos que dependem de contribuições calculadas sobre a massa salarial dos trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho. Essa massa salarial é formada basicamente pelos rendimentos de assalariados com carteira assinada. O principal exemplo é o da previdência social, que teve de enfrentar uma situação financeira extremamente delicada nos últimos anos da década de 1990. Embora essa situação também seja resultado da evolução de suas despesas, principalmente de aposentadoria, grande parte do problema enfrentado decorre da dinâmica atual do mercado de trabalho brasileiro.

Em 2000, as receitas de contribuições encontravam-se 3,2% abaixo do nível arrecadado em 1986, 14 anos antes. Tendo em vista que a economia aumentou sua capacidade de produção ao longo desses anos, mesmo que a taxas pouco expressivas, seria de esperar que houvesse crescimento do nível de emprego no mercado de trabalho formal. A existência de elevadas taxas de desemprego indica que as empresas têm procurado ampliar sua capacidade de produção por meio de ganhos de produtividade, seja introduzindo novas formas de gestão e organização da produção e da mão-de-obra, seja modernizando sua produção

mediante a implantação de máquinas e equipamentos mais sofisticados, muitas vezes poupadões de mão-de-obra.

19.2 O SEGURO-DESEMPREGO

O crescimento significativo do desemprego provocou o aumento da procura pelo seguro-desemprego no Ministério do Trabalho (MTb) durante a década de 1990 e nos primeiros anos 2000. Entre 1989 e 2000, o número de trabalhadores que requereram esse benefício aumentou em 164,2%, e o total de segurados, em 206,8%, como mostra a [Tabela 19.3](#). Note-se que o total acumulado até novembro de 2001 já superava o do ano anterior, de modo que o crescimento do número de requerentes e segurados foi ainda maior para esse ano. Apesar da expansão do programa, nem todos os desempregados podem fazer uso do benefício, pois o seguro-desemprego protege apenas os trabalhadores que pertencem ao mercado formal de trabalho².

Mas o aprofundamento do desemprego começou a dificultar o acesso ao seguro-desemprego mesmo para trabalhadores assalariados com carteira assinada. Um desempregado que voltasse a trabalhar depois de longo período de inatividade e ficasse novamente desempregado não teria como comprovar o tempo de contribuição ao INSS, condição mínima para se beneficiar do seguro. Essa situação, resultado do alongamento do tempo em que o trabalhador permanece desempregado, determinou que, por diversas oportunidades, o Ministério do Trabalho aumentasse o número de parcelas a serem pagas pelo seguro-desemprego.

TABELA 19.3 EVOLUÇÃO DO SEGURO-DESEMPREGO (MÉDIA ANUAL)
— BRASIL

Ano	Total de requerentes	Total de segurados	Valor médio do benefício em S. M.*
1989	1.912.185	1.620.543	1,70
1990	3.099.910	2.806.820	1,75
1991	3.724.840	3.498.235	1,83
1992	4.015.225	3.895.157	1,69
1993	3.825.547	3.756.365	1,41
1994	4.091.318	4.029.718	1,55
1995	4.789.324	4.734.179	1,54
1996	4.395.190	4.352.860	1,58
1997	4.435.697	4.357.862	1,57
1998	4.397.510	4.344.145	1,56
1999	4.418.100	4.310.192	1,55
2000	4.273.680	4.181.601	1,51
2001	4.772.779	4.686.756	1,48
2002	4.884.001	4.803.535	1,42
2003	5.051.407	4.971.712	1,38
2004	4.892.760	4.812.008	1,39

* S. M. = salário mínimo.

Fonte: MTb — Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial.

Note-se que o avanço do desemprego foi acompanhado de redução do valor médio do benefício. Entre 1989 e 2004, houve uma perda de 18,2%, provocada pela diminuição do salário médio dos trabalhadores quando em atividade e/ou pela maior participação daqueles menos remunerados no conjunto dos segurados. O valor do benefício, aparentemente baixo, é compatível com a remuneração da maioria dos trabalhadores brasileiros. Em 2004, o valor médio do seguro-desemprego correspondia a 1,39 salário mínimo, isto é, a R\$ 389,20. O maior valor médio desse benefício foi atingido em 1991, correspondendo a 1,83 salário mínimo.

Além do seguro-desemprego tradicional, o Ministério do Trabalho, por meio do Fundo de Amparo do Trabalhador, concede seguro-desemprego ao pescador artesanal, bolsa-qualificação e benefício ao empregado doméstico. Essas modalidades, no entanto, representam pouco do total dos benefícios. Em dezembro de 2004, de um total de 1.489.961 cheques de pagamento, no valor total de R\$ 528.105.747,15, 98,2% destinaram-se ao seguro-desemprego

propriamente dito.

Nessa mesma data, a maioria dos segurados provinha do setor de serviços (31,11%), seguido pelo de comércio (24,64%), indústria (22,60%), construção civil (10,21%), agropecuária (11,22%) e outros e ignorados (0,23%). Em termos de distribuição regional, 49,44% dos benefícios foram pagos na região Sudeste, 18,43% no Sul, 18,77% no Nordeste, 8,75% no Centro-Oeste e 4,60% no Norte.

O nível de escolaridade do segurado acompanha o do mercado formal de trabalho. Para ter uma idéia, em 2001, do total de trabalhadores que receberam pela primeira vez o benefício do seguro-desemprego, incluídos no cálculo o seguro-desemprego ao pescador artesanal, a bolsa-qualificação e o benefício ao empregado doméstico, 84,33% tinham entre a 4^a e a 8^a séries completas; 10,8% o ensino médio incompleto, 21% o ensino médio completo, a 4^a série completa e 11,22% a 4^a série incompleta. Os trabalhadores com curso superior incompleto representavam 2,9% e com curso superior completo 2,8%. No que concerne ao valor do salário desses trabalhadores no momento da demissão, a média concentrou-se em 1,01 e 5 salários mínimos, atingindo 85,67% dos segurados; entre 1,01 e 1,50 salário mínimo, 28,9%; entre 1,50 e 2 salários mínimos, 22,6% e entre 2,01 e 3 salários mínimos (26,58%).

19.3 A CRISE FINANCEIRA E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Durante toda a década de 1990, esteve em discussão na sociedade brasileira a necessidade de empreender diversas reformas: previdenciária, tributária e administrativa. De todas elas, a única que avançou até o início de 2002 foi a previdenciária. No governo Lula, ao final de 2003, foi aprovada nova reforma previdenciária, desta vez centrada na proteção social dos funcionários públicos, mas com reflexos no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores do setor privado da economia e empreendida mudanças no sistema tributário³. Em relação ao RGPS, as mudanças não chegaram a transformar significativamente as bases do sistema de proteção social, embora tenham eliminado benefícios e mudado a forma de acesso à aposentadoria. Já em relação ao setor públicos, as alterações foram significativas. Nos últimos anos, a arrecadação das contribuições de empregados e empregadores não tem sido suficiente para financiar os gastos crescentes com benefícios. De 1997 a 2004, apesar de o governo ter aumentado a transferência de outros recursos vinculados à segurança social para a previdência e de alterações terem sido efetuadas quanto ao leque de benefícios disponíveis e quanto às condições de acesso a eles, não foi possível evitar o surgimento de déficits no âmbito da proteção dirigida aos assalariados do setor privado da economia.

Duas são as causas dessa situação das contas da previdência: o crescimento da despesa e o fraco desempenho da receita. Para analisar os determinantes do aumento da despesa é preciso lembrar:

- a) que o benefício pago pelo INSS apresenta uma certa relação com o salário recebido pelo trabalhador quando em atividade;
- b) que a legislação determina um piso correspondente a um salário mínimo, isto é, que o menor benefício não pode ter valor inferior ao salário mínimo;
- c) que o valor máximo a ser recebido é igual a dez salários mínimos;
- d) que a maioria daqueles que recebem aposentadoria é composta de trabalhadores com carteira assinada.

Isso significa dizer que, até certo ponto, os benefícios pagos refletem a estrutura de salários do mercado formal de trabalho. Assim, do total dos benefícios concedidos em fevereiro de 2005, 74% correspondiam a até três salários mínimo, o que denuncia distribuição quase igual à da renda dos ocupados, altamente concentrada nos segmentos mais baixos ([Tabela 19.4](#)). A análise por tipo de clientela mostra que os benefícios que atingem esse valor caem para 75,4%, entre a urbana, e passam para 99,8% entre a rural. Se o valor for ampliado para até cinco salários mínimos, a participação dos benefícios alcança 90,1% e 99,97%, respectivamente, para as clientelas urbana e rural. Dessa forma, tal como os salários da maioria da população brasileira, os benefícios previdenciários são de valor relativamente baixo, de modo que não se pode procurar a explicação do crescimento da despesa previdenciária no valor dos benefícios pagos. Para ter uma idéia, o valor médio dos benefícios concedidos (na maioria aposentadorias) na região mais rica do país, o Estado de São Paulo, em maio de 2005, correspondia R\$683,61, isto é, 2,63 salários mínimos. Vale destacar, ainda, que os benefícios pagos pela Previdência Social tem apresentado clara tendência a se concentrar nas faixas mais baixas, tal como os salários junto ao mercado de trabalho. Prova disso é que em 1999, para os 75,4% de segurados urbanos com benefício de até 3 salários mínimos registrados em fevereiro de 2005, correspondia “apenas” 73,4%.

TABELA 19.4 DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR FAIXA DE SM BRASIL — FEVEREIRO DE 2005

Faixa	

de salário mínimo	Benefício
Total	13.534.199
<1	458.708
=1	5.045.206
1- 2	2.835.758
2- 3	1.663.317
até 3	
3- 4	1.133.513
4- 5	1.015.746
5- 6	671.269
6- 7	521.568
7- 8	154.466

8- 9	18.636
9- 10	5.318
10- 20	9.506
20- 30	698
30- 40	241
40- 50	83
50- 60	45
60- 70	19
70- 80	50
80- 90	24
90- 100	9
>100	19

FONTE: MPAS

O principal fator explicativo deve ser buscado na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Principalmente nos anos 1970, e mesmo antes em alguns setores de atividade, expandiu-se o assalariamento no mercado formal de trabalho, o que ocasionaria aumento substantivo da demanda previdenciária exatamente nos anos 1990, uma vez que o principal item da despesa da Previdência Social são as aposentadorias. Até pouco tempo, as regras permitiam que o trabalhador tivesse direito à aposentadoria integral aos 35/30 anos de trabalho (homem e mulher, respectivamente) e aos 30/25 anos no caso de aposentadoria proporcional. Dessa forma, o crescimento da demanda é produto do dinamismo do mercado de trabalho no período do chamado milagre da economia brasileira.⁴

Além disso, é reduzido o número de benefícios que deixam de ser pagos, pois aumentou o número de anos de permanência do aposentado no sistema em função dos ganhos de sobrevida, tal como visto no Capítulo 18.

Nenhum desses aspectos apresentaria problemas maiores para a previdência caso o mercado de trabalho formal não estivesse sofrendo intensa deterioração. Em outras palavras, apesar de a população brasileira ter começado a envelhecer, esse processo é acompanhado do aumento significativo da participação daqueles com idade para trabalhar, de forma que, se houvesse emprego de qualidade, a fase atual da transição demográfica mais do que garantiria o financiamento dos benefícios dos atuais aposentados. Contudo, nos anos 1990, especialmente após a estabilização, as taxas de desemprego atingiram níveis nunca antes vistos, e o mercado informal de trabalho cresceu a expensas do trabalho com carteira assinada.

O movimento de antecipação da demanda provocado pela discussão da reforma previdenciária também colaborou para ampliar o nível do gasto da previdência social. Não foram poucos os que, já tendo preenchido os requisitos exigidos pela legislação anteriormente vigente, anteciparam a aposentadoria, mesmo que para receber o valor proporcional. Esse fenômeno foi observado tanto no setor privado quanto nos regimes dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais. A evolução do número de benefícios em manutenção no período 1988-2004 é apresentada na [Tabela 19.5](#).

Ao lado da receita de contribuições de empregados e empregadores,

principal fonte do financiamento do sistema previdenciário, a evolução recente reflete a “precarização” do mercado de trabalho e o baixo crescimento da economia brasileira. Esse desempenho seria mais desanimador ainda, não fossem as inovações realizadas na esfera da fiscalização, que permitiram, principalmente nos dois últimos anos, aumentar substantivamente o resultado das ações dos fiscais previdenciários.

TABELA 19.5 EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DOS BENEFÍCIOS

Ano	Quantidade de benefícios em manutenção		
	Urbanos	Rurais	Total
1988	7.696.718	3.989.845	11.686.563
1989	7.918.589	4.204.616	12.123.205
1990	8.144.393	4.329.345	12.473.738
1991	8.534.205	4.101.366	12.635.571
1992	8.704.040	5.005.727	13.709.767
1993	9.075.487	6.046.648	15.122.135
1994	9.327.033	6.426.147	15.753.180
1995	9.773.846	6.402.741	16.176.587
1996	10.522.038	6.390.455	16.912.493
1997	11.349.923	6.441.664	17.791.587
1998	11.954.384	6.611.063	18.565.447
1999	12.391.007	6.813.025	19.204.032
2000	12.846.337	7.028.638	19.874.975
2001	13.168.740	7.153.071	20.321.811
2002	13.931.991	7.390.737	21.322.728
2003	14.536.875	6.996.942	21.533.817
2004	15.957.501	7.202.285	23.159.786

Fonte: MPAS — Ministério da Previdência Social. Disponível em: www.mpas.gov.br

Em face dos problemas financeiros, já a partir de 1994 inúmeras alterações foram realizadas no sistema previdenciário gerenciado pelo INSS, quer por não dependerem da aprovação do poder legislativo ou por serem de fácil aprovação pelo Congresso Nacional. Entre elas, apenas para exemplificar, destacam-se os cortes dos auxílios natalidade e funeral, bem como da permissão para membros de certas categorias profissionais, como jornalistas e aeronautas, aposentarem-se em tempo menor do que os demais trabalhadores. Essas aposentadorias, chamadas *especiais*, foram mantidas para os professores do ensino médio e fundamental.

Mas a maior preocupação do Poder Executivo era impedir que pessoas com menos de 60 anos de idade se aposentassem, a fim de evitar sua longa permanência no sistema, dado o aumento da esperança de vida da população brasileira nos últimos anos. Foram inúmeras as tentativas do governo de estabelecer um limite de idade para a obtenção da aposentadoria. Contudo, as reações contrárias à adoção desse critério foram vigorosas, especialmente por parte dos sindicatos de trabalhadores, pois a população mais pobre, que comece a trabalhar mais cedo, inclusive antes de terminar os primeiros níveis de

escolaridade, seria a mais atingida pela medida.

Apesar da oposição, o governo Fernando Henrique Cardoso foi vitorioso em novembro de 1999, conseguindo que o Congresso Nacional aprovasse a substituição do direito da aposentadoria por tempo de serviço, determinada pela Carta Magna de 1988, pelo tempo de contribuição, introduzindo no cálculo do valor do benefício previdenciário a expectativa de vida do segurado, o que foi chamado de “fator previdenciário”. Em razão desse “fator”, os trabalhadores são induzidos a permanecer por mais tempo na vida ativa a fim de evitar queda de seus rendimentos.

Embora essa reforma realizada não tenha sido radical — estando longe de ter substituído o sistema de repartição simples pelo de capitalização, como realizado no Chile, no Peru e em outros países da América Latina —, atua exatamente no principal item de despesa da previdência social: a aposentadoria. A evolução pós-reforma da situação financeira da Previdência Social indica, no entanto, que grande parte dos problemas existentes decorrem da situação do mercado de trabalho brasileiro. Enquanto não forem criados novos postos de trabalhos regulares e em quantidade adequada, não há como recuperar o dinamismo anterior da receita de contribuições de empregados e empregadores.

Alguns anos depois, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva consegue aprovar mudanças significativas na Previdência Social, afetando diretamente os funcionários públicos, mas também as condições dos aposentados em geral. No caso dos funcionários, o benefício de aposentadoria passou a ter teto, deixando assim os servidores a ter direito à aposentadoria de valor igual ao provento da ativa. Em relação aos aposentados em geral, instituiu uma contribuição sobre o valor da aposentadoria, incidente sobre os valores acima de 10 salários mínimos. No entender da maioria dos especialistas, essas medidas ferem dois princípios: o da expectativa de direitos e o da relação entre contribuição e benefício. Para os servidores com vários anos de serviço, o rebaixamento do valor da aposentadoria implicará necessariamente em redução de sua renda de aposentado, pois não lhe foi dado tempo para aumentar seu nível de poupança individual; para os aposentados em geral, a contribuição incidente sobre as aposentadorias de valor acima de 10 salários mínimos significa não só clara redução de seu poder de compra, como a cobrança de uma contribuição sem a devida reciprocidade em benefício. Na doutrina previdenciária, a contribuição implica, necessariamente, recebimento de benefício posterior.

Ainda quanto ao déficit da Previdência Social, os especialistas da área insistem que esse ramo da proteção social não pode ser tratado à parte do conjunto da Seguridade Social. Essa defesa decorre do entendimento que os benefícios, as ações e os serviços garantidos pela Seguridade são fundados em uma visão holística, não podendo haver cuidados com a saúde, sem, por

exemplo, a garantia de renda aos aposentados. A partir dessa interpretação, deixa de a Previdência ser analisada à parte, de modo que o resultado, antes deficitário passa a superávit. De fato, somadas todas as despesas da Previdência Social, da Assistência Social e da Saúde (o seguro-desemprego não é contabilizado porque conta com fonte exclusiva, o PIS/Pasep, de acordo com a Constituição de 1988, sendo largamente superavitário) e somadas todas as receitas, a Seguridade Social apresenta um superávit de 26,64 bilhões em 2000, de R\$ 31,46 bilhões em 2001 e de R\$ 32, 96 bilhões em 2002, em valores correntes. Esse resultado, contudo, deixa de considerar os 20% disponibilizados para uso do governo federal, tal como dispõe a Desvinculação da Receita da União (DRU) e segue estritamente o texto do artigo 195 da Constituição de 1988.

ALGUNS CONCEITOS RELATIVOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL E AO MERCADO DE TRABALHO

Aposentadorias especiais: teoricamente eram concedidas para as categorias cujo trabalho envolvesse atividades insalubres, perigosas ou penosas. Entre elas, incluíam-se jornalistas e professores de todos os níveis de ensino. A nova

legislação, ao extinguir essa espécie de aposentadoria para categorias (com exceção aos professores de 1º e 2º graus), manteve o princípio válido para o trabalhador individual que exerce atividades insalubres, perigosas ou penosas.

Benefícios em manutenção: são caracterizados por pagamentos mensais contínuos, até que alguma causa (morte, por exemplo) provoque sua cessação.

Benefício concedido: é aquele cujo requerimento apresentado pelo segurado é deferido e liberado para pagamento. A concessão representa, portanto, o fluxo de entrada do benefício no cadastro de benefícios mantido pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev).

Desemprego total: segundo a Fundação Seade, é formado pelo desemprego aberto, pelo desemprego oculto, pelo trabalho

precário e pelo desemprego por desalento.

Desemprego aberto: pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum tipo de atividade nos sete últimos dias (Fundação Seade).

Desemprego oculto pelo trabalho precário: pessoas que, para sobreviver, exerceram algum trabalho, de auto-ocupação, de forma descontínua e irregular, ainda que não

remunerado em negócios de parentes e, além disso, tomaram providências concretas, nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou até 12 meses atrás, para conseguir um trabalho diferente deste (Fundação Seade).

Desemprego oculto por desalento e outros: pessoas que não possuem trabalho nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulos do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva

de trabalho nos 12 meses anteriores (Fundação Seade).

**Questões
DE REVISÃO**

1.

Quais são as principais características do mercado de trabalho brasileiro nos anos 1990?

2.

Qual é a gravidade da questão do desemprego no Brasil? Desde quando isso constitui um problema?

3.

O que quer dizer a expressão “precarização”?

do emprego”?

De que forma a expansão do desemprego afeta a viabilidade dos programas públicos de proteção ao trabalhador, especialmente a concessão do seguro-desemprego?

Quais são os principais problemas do sistema previdenciário brasileiro?

Qual é a relação existente entre a deterioração do mercado de trabalho

4.

5.

6.



formal e a crise da previdência social?

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ALENCASTRO, L. F. O aprendizado da colonização. *Economia e Sociedade*, Unicamp, Campinas, v. 1, ago. 1992.
- ARIDA, Péricio; RESENDE, André L. Inertial inflation and monetary reform in Brazil. In: WILLIAMSON, John (Org.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil, and Israel*. Boston: MIT Press, 1985.
- BACHA, Edmar Lisboa. *Introdução à macroeconomia: uma perspectiva brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difel, 1975.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (Diretoria de Política Econômica, Departamento Econômico). *Nota para a imprensa*. Diversos números. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>.
- BARROS DE CASTRO, Antonio. A economia política, o capitalismo e a escravidão. In: *Modos de produção e realidade brasileira*. Coleção História Brasileira. Petrópolis: Vozes, 1980. v. 5.
- BARROS DE CASTRO, Antonio; SOUZA, Francisco E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. Fluxos financeiros internacionais para o Brasil desde o final da década de 1960. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira. (Org.). *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1988a.
- _____. *Da crise internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A luta pela sobrevivência da moeda nacional: ensaios em homenagem a Dilson Funaro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1 e 2.
- _____; TAVARES, Maria Conceição. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello;
- COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.
- BERGSMAN, Joel. *Brazil: industrialization and trade policies*. New York: Oxford University Press, 1970.
- BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luís Felipe; REGO, José Márcio (Org.). *Conversas*

com economistas brasileiros. São Paulo: Editora 34, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Transnational corporations and the manufacturing sector in Brazil: High-level symposium on the contribution of transnational corporations to growth and development. In: *Latin America and the Caribbean*. Santiago: ECLAT, 1992.

_____. (Org.). *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal: textos seleccionados*. Santiago: Fondo de Cultura Econômica/Cepal, 1998.

BIER, Amaury; PAULANI, Leda; MESSENBERG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BORGES, Maria Angélica. *Eugênio Gudin: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: Educ/ Bienal, 1996.

_____. *As vias do desenvolvimento capitalista*. (No prelo.)

BOXER, C. R. *A Índia Portuguesa em meados do século XVII*. Lisboa: Edições 70, 1982.

BRESCIANI-TURRONI, Constantino. *Economia da inflação: o fenômeno da hiperinflação alemã nos anos 20*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1989.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A inflação no capitalismo de estado (e a experiência brasileira recente). *Revista de Economia Política* 1(2), abr.-jun. 1981.

_____. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação. *Encontro Anual da Anpec*, dez. 1983.

CAMARGO, C. P. F. de et al. *Crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.

CAMARGO, José Márcio; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

CARDOSO, Fernando H. Condições sociais da industrialização. *Revista Brasiliense*, São Paulo, n. 28, 1961.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel.

O capitalismo tardio. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo Marco. Ajuste e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. de P. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*, 1889/1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

_____; Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980/1984. In: ABREU, M. de P. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*, 1889/1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

_____. Crise e esperança: 1974/1980. In: ABREU, M. de P. *A ordem do*

progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CARONE, Edgard. *A república velha: instituições e classes sociais.* Rio de Janeiro: Difel, 1970.

_____. *O pensamento industrial no Brasil, 1880/1945.* Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CASTRO, Paulo Rabello de. Macroeconomia madrasta, microeconomia mirrada. In: *FMI X Brasil: a armadilha da recessão.* São Paulo: Fórum Gazeta Mercantil, 1983.

CHOKSI, A.; MICHAELY, M.; PAPAGEORGIU, D. *Liberalizing foreign trade.* Oxford: B. Blackwell, 1991.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Diversos números.

CRUZ, Paulo. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70.* São Paulo: Brasiliense, 1984.

DEAN, Warren. *The industrialization of São Paulo, 1880-1945.* Austin: University of Texas Press, 1969. (Há uma tradução desta obra: DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo, 1880-1945.* São Paulo: Difel, 1971.)

DELFIM NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil.* Rio de Janeiro: FGV, 1979.

DORNBUSCH, Rudiger; FISHER, Stanley. Stopping hyperinflation past and present. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, v. 122, n. 1, 1986.

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización truncada de América Latina.* México: Editorial Nova Imagem, 1983.

FARO, Clóvis de (Org.). *Plano Collor: avaliações e perspectivas.* Rio de Janeiro: LTC, 1990.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado.* Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. *Sobre o consenso de Washington.* Instituto de Economia Industrial. Universidade Federal do Rio de Janeiro, fev. 1995. (Texto para discussão, n. 324).

FRANCO, Gustavo H. B. *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana.* Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1987.

_____. *O Plano Real e outros ensaios.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

_____. *A inserção externa e o desenvolvimento.* Rio de Janeiro: mimeo., 1996.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob regime de economia patriarcal.* 10. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1966.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

- _____. *Formação econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980.
- GALBRAITH, John Kenneth. *O novo estado industrial*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. GENOVESE, E. *A economia política da escravidão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- _____. *O mundo dos senhores de escravos: dois ensaios de interpretação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GONÇALVES, Reinaldo. *O abre-alas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. São Paulo: Ática, 1978.
- GUIMARÃES, E. A. *A experiência recente da política industrial no Brasil — uma avaliação*. Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mar. 1995. (Texto para discussão, n. 326).
- HECKSCHER, Eli Filip. *La época mercantilista: historia de la organización y las ideas económicas desde el final de la edad media hasta la sociedad liberal*. México: Fondo de Cultura, 1983.
- HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. A época colonial. In: *História geral da civilização brasileira* (I). 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993. v. 2.
- HOLANDA BARBOSA, Fernando de et al. *Federalismo fiscal, eficiência e eqüidade: uma proposta de reforma tributária*. São Paulo: FGV, 1998.
- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989. HYMER, S. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- IGLESIAS, Francisco (Org.). *Caio Prado Jr.: história*. São Paulo: Ática, 1982.
- IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano*. Brasília: IPEA/PNUD, 1996.
- _____. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: IPEA/PNUD, 1998.
- JORDÃO, C. M. In: RAMOS A. *O café no Brasil e no estrangeiro*. Rio de Janeiro: Santa Helena, 1923.
- LACERDA, Antônio Corrêa de. *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Editora Contexto, 1998.
- _____. *O Brasil na contramão? Reflexões sobre o Plano Real, política econômica e globalização*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- _____. (Org.). *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000a.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil; observações sobre o plano de metas (1956/ 1961). In: MINDLIN LAFER, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- LANGONI, Carlos G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- LAPLANE, M.; SARTI, F. *Investimento direto estrangeiro e a retomada do*

crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, (8):143-81, jun. 1997.

LEFF, Nathaniel H. *Brazilian capital goods industry*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.

_____. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947/1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento 1974/1976 — Sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: mimeo., 1977.

_____. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, Heitor Ferreira. *História políticoeconômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

LOPES, Francisco. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas. *Congresso da Anpec*, dez. 1984.

_____. *O choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

_____. *O desafio da hiperinflação: em busca da moeda real*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MACEDO SOARES, J. C. de. Crédito e café. In: TELLES, A. Q. *O café no segundo centenário de sua introdução no Brasil*. Rio de Janeiro: Dep. Nacional do café, 1934.

MADDISON, Angus. Desempenho da economia mundial desde 1870. In: GALL, N. *Nova era da economia mundial*. São Paulo: Pioneira, 1989.

MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bienal, 1997.

MARTINS, José de Souza. *O cativeiro da terra*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, Karl. *O capital*. São Paulo: Abril, 1985. 3 v.

MAZZEO, Antônio Carlos. *Notas sobre o "modo de produção escravista colonial"*. São Paulo: Ensaio, 1981.

MEDEIROS, M.; CAMARANO, A. A. Mudanças demográficas e a agenda social. In: *Como vai? População brasileira*, Brasília, IPEA, ano I, n. 4, nov./dez. 1996.

MELLO, Evaldo Cabral de. *Olinda restaurada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.

_____. *O negócio do Brasil: Portugal, os Países Baixos e o Nordeste 1641/1669*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto; GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Editora 34, v. 17, n. 2, 1997.

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto; GRAHAM, R. A agricultura brasileira e o problema de produção de alimentos. *Pesquisa e planejamento econômico*, 8(3), dez. 1978.

MINDLIN LAFER, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. *Política industrial e de comércio exterior. Diretrizes gerais*. Brasília, 1991.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Exposição de motivos interministerial n. 205*. Brasília, 1994.

MOREIRA, M. M.; CORREA, P. G. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. *Textos para discussão*, n. 49, BNDES, 1996.

MORSE, Richard. *Formação histórica de São Paulo* (da comunidade à metrópole). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.

MUNHOZ, D. G. Os déficits e o reordenamento das finanças públicas. In: LOZARDO, E. (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

NARDINI, B. O BNDES e o desenvolvimento industrial brasileiro: o passado e perspectivas futuras. In: *Política industrial e desenvolvimento econômico*, Planef/OCDE, São Paulo, 1990.

NOVAIS, Francisco. *A estrutura e dinâmica do antigo sistema colonial*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. Condições da privacidade na colônia. In: *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. v. 1.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício A. de (Org.). *A economia brasileira em preto e branco*. São Paulo-Campinas: Hucitec, 1991.

OLIVEIRA, Francisco. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense-Cebrap, 1977.

_____. *A economia da dependência imperfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PAZOS, Felipe. *Chronic inflation in Latin America*. New York Praeger Publishers, 1972.

PORTELLA FILHO, Petrônio. *A moratória soberana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1988.

PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. 36. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. *Formação do Brasil contemporâneo*. 21. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. ONU, 1949.

_____. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México (D.F.): Fondo de Cultura Económica, 1963.

QUADROS DA SILVA, S. L. Sistema financeiro: participação na renda, funções

e disfunções.

In: CAMARGO, José Márcio; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

RAMOS, A. *O café no Brasil e no estrangeiro*. Rio de Janeiro: Santa Helena, 1923.

RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963.

REGO, José Márcio (Org.). *Inflação inercial: teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Aceleração recente da inflação: a teoria da inflação inercial reexaminada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. *Conversas com economistas II*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1999.

REZENDE, Cyro. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Editora Contexto, 1998.

RODRIK, Dani. *Has globalization gone too far?* Cambridge: Mass. Inst. Intern. Economic, 1997.

SAMUELSON, Paul Anthony; NORDHAUS, William D. *Economia*. Lisboa: McGraw-Hill, 1999.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999. SCHWARZ, Stuart B. *Segredos internos: engenhos e escravos na sociedade colonial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra.

In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v.1 e 2.

SILVA, Adroaldo Moura da et al. *FMI X Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983.

SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SIMONSEN, Mário Henrique. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

_____. *Inflação: gradualismo versus tratamento de choque*. Rio de Janeiro: Anpec, 1970.

_____. A conta corrente do governo: 1970-88. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *Crise do estado e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

_____. *Trinta anos de indexação*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

SIMONSEN, Roberto Cochrane. *História econômica do Brasil (1500-1820)*. 6. ed. São Paulo: Nacional, 1969.

_____. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973. (Seleção, notas e bibliografia de Edgard Carone.)

SINGER, Paul. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

- _____. *A crise do milagre*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- _____. *O milagre brasileiro: causas e consequências*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *As razões da independência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.
- SUNKEL, Osvaldo. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, 25 out. 1957.
- SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origens e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- SUZIGAN, Wilson; PELÁEZ, C. M. *História monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Brasília: UNB, 1981.
- TAUNAY, Afonso de E. *Pequena história do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Dep. Nacional do Café, 1945.
- TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- _____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: mimeo., 1975.
- _____. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: mimeo., 1978.
- TAVARES, Miranda Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993. TELLES, A. Q. Sistemas adotados pelos fazendeiros de São Paulo na venda do café.
- In: *O café no segundo centenário de sua introdução no Brasil*. Rio de Janeiro: Dep. Nacional do Café, 1934. v. 2.
- TOLIPAN, Ricardo; TIRELLY, Arthur (Org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- UNCTAD. *World Investment Report*. Vários números.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval et al. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 1996.
- VILELA LUZ, Nícia. *A luta pela industrialização do Brasil, 1808 a 1930*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961.
- ZINI JR., Álvaro A. Monetary reform, state intervention, and the Collor Plan. In: ZINI JR., A. A. (Org.). *The market and the state in economic development in the 1990s*. Amsterdam: North-Holland, 1992.

SIGLASE ABREVIATURAS

- BIRD** — Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BIS — Banco de Compensações Internacionais
BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH — Banco Nacional da Habitação
BTN — Bônus do Tesouro Nacional
CACEX — Carteira de Comércio Exterior
CEPAL — Comissão Econômica Para a América Latina
CMBEU — Comissão Mista Brasil–Estados Unidos
CMN — Conselho Monetário Nacional
CND — Conselho Nacional de Desestatização
DATAPREV — Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EMN — Empresas Multinacionais
EXIMBANK — Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos
FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV — Fundação Getulio Vargas
FIESP — Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI — Fundo Monetário Internacional
FND — Fundo Nacional de Desestatização
IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH — Índice de Desenvolvimento Humano
II PND — II Plano Nacional de Desenvolvimento
INSS — Instituto Nacional de Seguridade Social
IPC — Índice de Preços ao Consumidor
IPI — Imposto sobre Produto Industrializado
LTN — Letras do Tesouro Nacional
ONU — Organização das Nações Unidas
ORTN — Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTN — Obrigações do Tesouro Nacional
PACTI — Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PAEG — Programa de Ação Econômica do Governo
PAI — Programa de Ação Imediata
PASEP — Programa de Assistência aos Servidores Públicos
PBQP — Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCB — Partido Comunista Brasileiro

- PCI** — Programa de Competitividade Industrial
PFL — Partido da Frente Liberal
PICE — Política Industrial e de Comércio Exterior
PIS — Programa de Integração Social
PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND — Programa Nacional de Desestatização
PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF — Pesquisa de Orçamentos Familiares
PUC/RJ — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RFFSA — Rede Ferroviária Federal S.A.
SALTE (Plano) — Programa de investimentos em Saúde, Alimentação, Transportes e Energia
SEADE — Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SFH — Sistema Financeiro da Habitação
SUMOC — Superintendência da Moeda e do Crédito
URP — Unidade de Referência de Preço
URV — Unidade Real de Valor

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

- Abreu, Marcelo de Paiva, 80, 112
Alves, Rodrigues, 52
Andreazza, Mário, 144
Arida, Pérsio, 175, 229

B

- Bacha, Edmar, 116, 229
Baer, Werner, 52
Barão de Piracicaba, 54
Barbosa, Ruy, 52
Bardella, Cláudio, 136
Barros de Castro, Antônio, 97, 136
Batista Jr., Paulo Nogueira, 154
Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello, 85
Bielschowsky, Ricardo, 97, 215
Bresser Pereira, Luiz Carlos, 172, 173, 196
Bulhões, Octávio Gouveia de, 114

C

- Café Filho, João, 89
Campos, C., 55
Campos, Roberto, 110
Campos Salles, 52
Cardoso de Mello, João Manuel, 77, 85
Cardoso, Fernando Henrique, 96, 206, 225
Carone, Edgard, 51
Castelo Branco, Camilo, 110
Collor de Mello, Fernando, 195
Costa e Silva, Arthur da, 116
Coutinho, Renata, 26
Crespi, Rodolfo, 56
Cruz, Paulo Davidoff, 119

D

- Dean, Warren, 56
Delfim Netto, Antônio, 72, 144

- Dell'Acqua, E., 57
Dornelles, Francisco, 185
Dutra, Eurico Gaspar, 81

E

- Eberle, 60
Engelberg, E., 56
Ermírio de Moraes, J., 59

F

- Fajnzylber, Fernando, 127
Felício dos Santos, A., 51
Ferrer, Aldo, 97
Figueiredo, 144
Fiori, José Luís, 87
Franco, Gustavo, 224, 229
Franco, Itamar, 210, 229
Franco, Lacerda, 55
Friedman, Milton, 182
Fritsch, Winston, 229
Funaro, Dilson, 186
Furtado, Celso, 19, 28, 97

G

- Galbraith, John Kenneth, 96
Geisel, Ernesto, 129
Gerdau, 60
Goldenstein, 224
Goulart, João, 107
Gudin, Eugênio, 90
Guimarães, E. A., 213

H

- Hobsbawm, Eric, 71, 95

I

- Ignácio, António Pereira, 59

J

Jafet (irmãos), 57

K

Kalecki, Michel, 85

Klabin (irmãos), 57

Kubitschek, Juscelino, 67, 95

L

Lacerda, Antônio Corrêa de, 224

Laplane, 224

Lara Resende, André, 115, 179, 181, 229

Lessa, Carlos, 97, 98

Lopes, Francisco L. P., 175

Lundgren, H., 57

M

Maddison, Angus, 113

Marchke, G., 55

Marini, Rui Mauro, 127

Marx, Karl, 5

Matarazzo, Francisco, 57

Médici, Emílio Garrastazu, 120

Mendonça de Barros, J. R., 224

Mindlin, José, 136

Modiano, Eduardo, 175

Moore, Barrington, 202

Moraes, Antônio Ermírio de, 136

Morais, Prudente de, 52

Morse, Richard, 50

Mussolini, Benito, 57

N

Nakano, Yoshiaki, 175

Neves, Tancredo, 188

Nóbrega, Mailson da, 198, 208

Nordhauss, 182

O

O'Connor, James, 157

Oliveira, Francisco Cavalcanti, 78, 110

P

Peixoto, Floriano, 52

Perón, Juan, 113

Pinto, Aníbal, 97

Porto Alegre, Paulo, 36

Prado Jr., Caio, 23

Prado, Antonio da Silva, 37, 54, 55

Prado, Celso Monteiro, 4

Prebisch, Raúl, 27, 97

Puglisi Carbone, G., 57

Q

Quadros, Jânio, 90, 107

R

Rangel, Ignácio, 112, 116

Reis Velloso, João Paulo dos, 133

Renner, 60

Resende, André Lara, 115, 181, 229

Rischbiter, Karlos, 144

Roberto Campos, 114

Robinson, Joan Maurice, 173

Rodovalho, A., 59

S

Salles, Campos, 52

Samuelson, Paul Anthony, 182

Santos, Theotonio dos, 127

Sargent, Thomas, 181

Sarney, José, 183

Sarti, 224

Sayad, João, 184

Scarpa, Nicolau, 59

Schumpeter, Joseph Alois, 173

Serra, José, 97

Setúbal Filho, Laerte, 136

Silva, Adroaldo Moura da, 172

Simonsen, Mário Henrique, 110, 146, 174

Simonsen, Roberto C., 89

Singer, Paul, 85

Sunkel, Osvaldo, 97, 174

T

Tarquínio, L., 54

Taunay, Afonso de E., 36

Tavares, Maria da Conceição, 77, 97

Truman, Harry S., 80

V

Vargas, Getúlio Dornelles, 67, 79, 89

Villares, Paulo, 136

W

Whitaker, José Maria, 90

Wicksel, Johan Gustaf Knut, 173

Williamson, John, 180, 202

ÍNDICE ANALÍTICO

A

- Abertura comercial, 204, 207, 253
Abolição da escravatura, 42
Açúcar, 7, 11, 16, 17, 22
 ciclo do, 16-18
 refinaria de, 16
Acumulação
 geral, 4, 5-6
primitiva, 4, 5-6
Aguardente, 17
Algodão, 22
American Foreign Power, 53
Análise departamental, 84-85
Anil, 22
Antarctica, 55
Aposentadoria, 284-288
Armour, 53
Arroz, 22
Associação
 Brasileira para o Desenvolvimento das
 Indústrias de Base (ABDIB), 136
 Industrial, 51

B

- Banca
 Commerciale di Milano, 57
 Commerciale Italiana, 57
 di Napoli, 58
- Banco
 Central, 115, 230, 232, 234
 de Compensações Internacionais (BIS), 91
 de Exportação e Importação dos Estados Unidos (EXIMBANK), 96
 do Brasil, 37, 81, 207, 232
 do Comércio e Indústria de São Paulo (Comind), 37
 Internacional de Reconstrução (BIRD), 91
 Mundial, 104, 202
 União, 55
- Bandeiras paulistas, 19

Benefícios previdenciários, 288
Bolsa de Valores
 de Nova York, 71
 do Rio de Janeiro, 217
Borracha, 16
 ciclo da, 16
Brahma, 55
Brasilianische Bank für Deutschland, 55
Brazilian Traction, Light and Power, 60
Bretton Woods, 80, 91
British Bank of South America, 58
British-American Tobacco, 53
Bunge y Born, 60

C

Cacau, 22
Café, 23, 32-44, 70, 71
 comerciante de, 32-37
 comissário de, 34-36
 mecanismos de defesa do, 72
 política de valorização do, 72
 queima dos excedentes de, 74
 relações entre comerciante e produtor de, 33
 sistema de financiamento da economia cafeeira, 38
 esgotamento do, 38-41
 superprodução de, 40
Capital Variável, 5
Carteira de Comércio Exterior (CACEX), 207
Casa Comissária, 35
Casas de Fundição, 20
Censo, 270, 273
Centro Industrial do Brasil, 62
Cercamentos, 6
Choque
 dos juros externos, 144
 heterodoxo, 151
 ortodoxo, 151
Ciclo
 da borracha, 16
 do açúcar, 16-18
 do ouro, 18-21

- Ciclos econômicos, 15-28
Classe industrial, 54-60
Colônia
 de exploração, 7, 10
 de povoamento, 6
Comissão
 do Vale do São Francisco, 82
 Mista Brasil—Estados Unidos (CMBEU), 96
Companhia
 de Comércio, 9, 10
 de Distribuição Norte-Nordeste e Centro-Oeste (CEEE), 218
 de Eletricidade de Minas Gerais (Cemig), 218-219
 de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba), 218
 de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ), 218
 Estadual de Gás do Rio de Janeiro (CEG), 218
 Hidrelétrica do São Francisco, 82
 Melhoramentos de São Paulo, 55
 Nacional de Álcalis, 86
 Paulista de Estradas de Ferro, 55
 Riograndense de Telecomunicações (CRT), 218
 Siderúrgica Nacional, 86
 Vale do Rio Doce, 86, 218
 Vidraria Santa Marina, 55
Confisco cambial, 90
Conflito distributivo, 173, 174, 181
Congelamento de preços, 186, 195
Conselho Monetário Nacional (CMN), 115, 236
Consenso de Washington, 202
Contec, 213
Convênio de Taubaté, 72
Crédito agrícola, 32
Crise
 asiática, 240
 da dívida externa, 153
 fiscal do Estado, 157
 russa, 240
Curva de Phillips, 175, 180

D

- Departamento
I, 84

II, 84

Derrame, 20

Desregulamentação dos mercados, 206

Diamante, 21

Distrito de Diamantina, 21

DKW, 101

E

Efeito Olivera-Tanzi, 177

Eletrobrás, 86, 135

Embratel, 135

Emprego

precarização do, 281

Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), 292

Empresários-imigrantes, 56

Empresas multinacionais (EMN), 101

Engenho, 17

Escelsa, 218

Escola

da Unicamp, 85

estruturalista, 26

marginalista, 26

Esperança de vida, 268-270, 274

Estado absolutista, 9

estado de bem-estar social, 71

Estado de S. Paulo, O, 136

Estado Novo, 79

Extrativismo, 7

F

Finame agrícola, 213

Finamex, 213

Fiscais do Sarney, 192

Ford, 53

Fundo

Nacional de Desestatização (FND), 217

Social de Emergência, 231

G

Gatilho, 187, 189

Gazeta Mercantil, 136, 179, 180

General Motors, 101
Golpe militar de 1964, 109, 112
Goodrich, 53
Gradualismo, 182
Grande Depressão, 62
Grupo executivo
 da indústria automobilística (GEIA), 98
 da indústria da construção naval (GEICON), 98
 da indústria de máquinas agrícolas e rodoviárias (GEIMAR), 98
 da indústria mecânica pesada (GEIMAP), 98
 de armazenagem (Comissão Consultiva de Armazéns e Silos), 98
 de exportação de minério de ferro (GEMF), 98
Grupo Misto BNDE-CEPAL, 96
Guerra
 Fria, 85
 Mundial
 (Primeira), 47, 52, 53
 (Segunda), 27, 79, 80

I

II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), 129, 133, 134, 136, 137, 138, 139
Ilusão de divisas, 80
Impeachment, 210
Imposto
 Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), 231
 sobre Produto Industrializado (IPI), 254
Inconfidência Mineira, 20
Indexação, 175, 176, 177
índice de Desenvolvimento Humano (IDH), 257-264
Índice de Gini, 264
Inflação inercial, 171, 175, 178-180
Integração competitiva, 213
International Harvester, 53
Invasões holandesas, 17
Investimentos diretos estrangeiros, 221-223

J

Jesuítas, 13
John Pratt & Sons, 54

L

- Lei do Similar Nacional, 203
- Lei
 - do Similar Nacional, 207
 - Geral das Telecomunicações, 219
- Leilões de divisas, 87
- Liberalização, 212
- LIBOR (*London Interbank Offered Rate*), 156
- Light and Power, 53

M

- Mais-valia, 5
- Mão-de-obra
 - assalariada, 41
 - escrava, 12, 14
 - indígena, 22
 - nativa, 41
- Maquiagem de produtos, 193
- Mercado de trabalho
 - formal, 282
 - informal, 283
- mercantilismo, 9
- Metalismo, 10
- Milagre econômico, 107, 109
- Mineração, 19, 21
- Ministério do Trabalho, 284
- MIT, 179
- Modernização conservadora, 202
- Moeda nacional
 - Cruzado, 189
 - Cruzado Novo, 199
 - Cruzeiro Real, 234
 - Real, 229, 235-236
- Moinho Fluminense, 60
- Moratória mexicana, 148

N

- Nova República, 183

P

- Pacto
- colonial, 10
 - social, 198
- Park, Davis & Co.*, 53
- Partido
- Comunista Brasileiro (PCB), 62
 - da Frente Liberal (PFL), 196
 - do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), 196
- Pau-brasil, 7, 13, 16
- Pesquisa
- de Orçamentos Familiares (POF), 265
 - Mensal de Emprego, 280
- Petrobrás, 86, 135
- Philips, 53
- Planejamento estatal, 81
- Plano
- Austral, 179
 - Bresser, 196-198
 - Collor I, 209-210
 - Collor II, 209-210
 - Cruzadinho, 195
 - Cruzado, 151, 169, 179, 189-196
 - Cruzado II, 196
 - de Ação Econômica do Governo (PAEG), 107
 - de Estabilização Econômica, 196
 - de Metas, 77, 133
 - quinquenal, 95
 - Real, 169, 180, 202, 229, 233
 - Salte, 82
 - Trienal, 109-112
 - Verão, 198
- Planos de estabilização heterodoxos, 189-200
- Plantation*, 11-12, 16
- açucareira, 11
- Política
- do feijão-com-arroz, 198-200, 208
 - industrial, 252
 - e de Comércio Exterior (PICE), 212, 252
 - stop-and-go*, 115
- População

Economicamente Ativa (PEA), 276
ocupada, 276
Prado & Chaves, 37
Previdência Social, 283-284, 286-292
Prime Rate, 156
Processo de substituição de importações (PSI), 68
Programa
 Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), 213, 253
 das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 257
 de Ação Imediata (PAI), 230
 de Apoio à Capacitação Tecnológica
 da Indústria (PACTI), 253
 de Competitividade Industrial (PCI), 213
 de Estabilização Econômica, 229-236
 de Reestruturação e Racionalização Empresarial, 213
 Nacional de Desestatização (PND), 213, 216
 nuclear brasileiro, 132
Programas Especiais de Importação, 207
Proposta Larida, 178, 180
PUC/RJ, 175, 202, 229

Q

Quinto, 20

R

Razão de dependência (RDP), 277-278
Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), 218
Renascimento agrícola, 21-23
República Velha, 52
Revista *Visão*, 136
Revolução
 de 1930, 71
 Industrial, 21
Riogás S/A, 218

S

São Paulo Alpargatas, 60
Seguro-desemprego, 284-286
Siderbrás, 135
Simca, 101

Sistema Telebrás, 219, 221
Société de Sucreries Brésilienne, 54
Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), 87
Instrução 113 da, 89

T

Tabaco, 17
Tablita, 197, 199
Taxa de
crescimento populacional, 278
desemprego, 281
fecundidade, 271-272
mortalidade, 268

Teoria
do Balanço de Pagamentos, 159
Quantitativa da Moeda, 159
Trabalhador assalariado
com carteira assinada, 282
sem carteira assinada, 282

Tráfico negreiro, 13, 17

Tratado
de Methuen, 24
de Tordesilhas, 12

U

Unidade
de Referência de Preço (URP), 197
Real de Valor (URV), 229, 233-235
Usiminas, 101, 217

V

Vantagens comparativas, 26
Vias de constituição do capitalismo, 4-5
clássica, 4
colonial, 5
prussiana, 5
Volkswagen, 101
Votorantim, 55, 59

- ¹ Com relação ao assunto, ver principalmente PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 21. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989; FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980; NOVAIS, Francisco. *A estrutura e dinâmica do antigo sistema colonial*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993; HOLANDA, Sérgio Buarque de. A época colonial. In: *História geral da civilização brasileira (I)*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993. v. 2.
- ² As principais referências sobre esse tema estão em PRADO JR., 1989; FURTADO, 1980; NOVAIS, Francisco, 1993; CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982. Segundo esses autores, o Brasil se insere no contexto do capitalismo comercial (na empresa colonial) desde o descobrimento.
- ³ Registraram-se movimentos migratórios também para locais onde o clima não era similar ao europeu. Mesmo o Brasil atraiu imigrantes, como foi o caso da França Antártica, no solo carioca.
- ⁴ Esse expediente só frutificou, de forma excepcional, na ocupação definitiva do solo na Região Sul, após a vinda da família real, com o objetivo de afastar os espanhóis do Brasil.
- ⁵ Sobre o tema escravismo e capitalismo ver BARROS DE CASTRO, Antonio. A economia política, o capitalismo e a escravidão. In: *Modos de produção e realidade brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1980. v. 5. (Coleção História Brasileira); GENOVESE, E. *O mundo dos senhores de escravos: dois ensaios de interpretação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. São Paulo: Ática, 1978.
- ⁶ “Inutilmente, a partir de meados de 1500, quando o regime de escambo com os silvícolas, inaugurado com êxito pelos traficantes de madeira, já não satisfazia às exigências da empresa colonial, o padre da Companhia de Jesus procura impedir a arbitrária escravização do gentio” (HOLANDA, 1993, p. 183).
- ⁷ “São portugueses, realmente, os primeiros traficantes que levavam negros a vender às possessões espanholas. Mestres no assunto, comenta Scelle, não lhes era difícil chegar com os seus pretos às costas ainda mal conhecidas e policiadas da América, onde tudo passava a depender, substancialmente, da mão-de-obra africana. O trabalho de um negro é superior ao de quatro indígenas, consignava Herrera” (Ibid., p. 184).
- ⁸ Ibid., p. 185.

- ¹ PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. 36. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 39.
- ² Outro produto que merece destaque é a aguardente de cana, peça-chave no escambo de escravos.
- ³ A grande propriedade monocultora é um complexo produtivo com aparelhos mecânicos como a moenda, a caldeira e a casa de purgar açúcar e aguardente. Necessita, além da casa-grande do senhorio e da senzala para os escravos, de instalações acessórias, oficinas, estrebarias e um santuário, elemento ideológico de dominação colonial.
- ⁴ “Uma leitura estritamente militar do período holandês induz a crer que ele se encerrou em janeiro de 1654 com a capitulação do Recife, preso em tenaz pelo exército luso-brasileiro e pela Terceira Armada da Companhia Geral do Comércio. Na realidade, a rendição do Taborda foi o desfecho brasileiro, mas não o mundial, da pugna luso-neerlandesa. Longe de nós, a disputa prosseguiria, seja sob a forma do bloqueio do Tejo por uma força naval dos Estados Gerais e da consequente guerra marítima de 1657-1661, seja da ofensiva da Companhia das Índias Orientais na Índia, seja enfim das negociações diplomáticas que levaram aos tratados de paz de 1661 e 1669, pelos quais os Países Baixos reconheceram a soberania portuguesa no Nordeste em troca de substanciais concessões financeiras e comerciais. Ao longo desses anos, a possibilidade de novo ataque ao Brasil constituiu preocupação constante da Coroa e dos seus representantes na terra, e ainda em 1703 a aliança luso-anglo-neerlandesa dirigida contra Luís XIV teria de liquidar problemas remanescentes da ocupação batava” (MELLO, Evaldo Cabral de. *Olinda restaurada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998. p. 13).
- ⁵ Com exceção de uma pequena e inexpressiva mineração aurífera de lavagem na capitania de São Vicente, no final do século XVI, somente no século seguinte seria encontrado ouro em quantidade relativamente importante.
- ⁶ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980. p. 74.
- ⁷ “A pecuária, que encontrava no sul um habitat excepcionalmente favorável para desenvolver-se — e que, não obstante sua baixíssima rentabilidade, subsistia graças à exportação do couro —, passará por uma verdadeira revolução com o advento da economia mineira. O gado do Sul, cujos preços haviam permanecido sempre a níveis extremamente baixos, comparativamente aos que prevaleciam na região açucareira, valoriza-se rapidamente e alcança, em ocasiões, preços excepcionalmente altos. O próprio gado do Nordeste, cujo mercado definhava com a decadência da

economia açucareira, tende a deslocar-se em busca do florescente mercado da região mineira. Esse deslocamento do gado nordestino teria que acarretar a elevação dos preços que pagavam os engenhos, razão pela qual provocou fortes reações oficiais e tentativas de interdição” (FURTADO, 1980, p. 76).

⁸ PRADO JR., 1988, p. 160.

⁹ FURTADO, 1980, p. 80-81.

¹⁰ COUTINHO apud BORGES, Maria Angélica. *Eugênio Gudin: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: Educ/Bienal, 1996. p. 60-61.

¹¹ Informações detalhadas sobre a crítica estruturalista podem ser encontradas nas seguintes obras: PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. ONU, 1949; FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; Idem, *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1966.

¹² Eugênio Gudin, mestre dos economistas brasileiros neoliberais, é um dos maiores representantes dessa vertente. Para uma análise desse autor e seus sucessores, ver: BORGES, 1996.

¹³ Celso Furtado, a nosso ver, seria um dos principais representantes dessa vertente. Ver FURTADO, 1980.

¹⁴ Caio Prado Júnior foi um dos demiurgos da tese da ruptura com o modo de produção capitalista. Ver PRADO JR., 1988.

- ¹ JORDÃO, C. M. In: RAMOS A. *O café no Brasil e no estrangeiro*. Rio de Janeiro: Santa Helena, 1923.
- ² TELLES, A. Q. Sistemas adotados pelos fazendeiros de São Paulo na venda do café. In: *O café no segundo centenário de sua introdução no Brasil*. Rio de Janeiro: Dep. Nacional do Café, 1934. v. 2, p. 465.
- ³ TAUNAY, Afonso de E. *Pequena história do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Dep. Nacional do Café, 1945. p. 73.
- ⁴ Ibid., p. 173.
- ⁵ MACEDO SOARES, J. C. de. Crédito e café. In: TELLES, 1934, p. 329.
- ⁶ SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. p. 59-60.
- ⁷ TELLES, 1934.
- ⁸ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980. Cap. XXI.
- ⁹ SIMONSEN, Roberto Cochrane. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973. p. 268.
- ¹⁰ Ver também FURTADO, 1980, cap. XVIII.
- ¹¹ Ver também MARTINS, José de Souza. *O cativeiro da terra*. São Paulo: Hucitec, 1996.

- ¹ O processo especulativo bursátil no Brasil do início da década de 1890 ficou conhecido como **encilhamento**. Três apresentações detalhadas acerca do encilhamento e da política monetária do período podem ser vistas em FRANCO, Gustavo H. B. *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1987; SUZIGAN, W.; PELÁEZ, C. M. *História monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Brasília: UNB, 1981; e CARONE, Edgard. *A República Velha: instituições e classes sociais*. Rio de Janeiro: Difel, 1970.
- ² Ver, a este respeito, CARDOSO, Fernando H. Condições sociais da industrialização. *Revista Brasiliense*, São Paulo, n. 28, 1961.
- ³ MORSE, Richard. *Formação histórica de São Paulo* (da comunidade à metrópole). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.
- ⁴ LIMA, Heitor Ferreira. *História político-econômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. p. 241.
- ⁵ VILELA LUZ, Nícia. *A luta pela industrialização do Brasil, 1808 a 1930*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961. p. 62.
- ⁶ CARONE, Edgard. *O pensamento industrial no Brasil, 1880/1945*. Rio de Janeiro: Difel, 1977. p. 6.
- ⁷ BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1975.
- ⁸ Ver também SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. Essa obra descreve a formação do “capital cafeeiro” (investimentos realizados pelos grandes fazendeiros e comerciantes de café), que seria, concomitantemente, agrário, comercial, industrial e bancário, dada a diversidade no destino desses recursos.
- ⁹ DEAN, Warren. *The industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Austin: University of Texas Press, 1969. p. 46. (Há uma tradução dessa obra: DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo, 1880-1945*. São Paulo: Difel, 1971.)
- ¹⁰ DEAN, 1969, p. 26, 28 e 68.
- ¹¹ Com relação à controvérsia existente na historiografia acerca das origens do desenvolvimento industrial brasileiro e de sua relação com o nível das exportações nacionais, ver SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origens e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986. cap. 1.

- ¹ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980.
- ² HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ³ DELFIM NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: 1979.
- ⁴ FURTADO, 1980.
- ⁵ FURTADO, 1980.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ TAVARES, Maria Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: mimeo., 1975; Idem, *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: mimeo., 1978; CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- ⁸ CARDOSO DE MELLO, João Manuel, 1982.
- ⁹ OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- ¹⁰ SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origens e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- ¹¹ ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p.94-95.
- ¹² Ibid.
- ¹³ VIANNA, Sérgio B. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, 1990, p. 108.
- ¹⁴ ABREU, 1990, p. 108
- ¹⁵ Ibid.

- ¹ A partir dos anos 1930, esse esquema departamental foi utilizado por Michel Kalecki, célebre economista polonês, autor contemporâneo a Keynes, em suas análises sobre a dinâmica das economias capitalistas. Assim, muitos autores creditam a Kalecki a autoria desse esquema de análise setorial ou departamental.
- ² SINGER, Paul. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977; Id. *A crise do milagre*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- ³ OLIVEIRA, Francisco. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense-Cebrap, 1977.
- ⁴ OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- ⁵ Sobre a evolução do regime de câmbio múltiplo e dos projetos de desenvolvimento do segundo governo Vargas, veja também BERGSMAN, Joel. *Brazil: industrialization and trade policies*. New York Oxford University Press, 1970; e LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- ⁶ A chamada via prussiana de industrialização refere-se ao exemplo histórico de articulação entre o Estado e a burguesia industrial e financeira que ocorreu na Alemanha, no final do século XIX, resultando na modernização conservadora da sociedade alemã. Ver Capítulo 1.
- ⁷ FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- ⁸ BORGES, Maria Angélica. *Eugenio Gudin: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: EDUC/Bienal, 1996.
- ⁹ PINHO, Demosthenes M. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 152.
- ¹⁰ ABREU, 1990.
- ¹¹ SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.
- ¹² ABREU, 1990.
- ¹³ ABREU, 1990.

- ¹ HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ² GALBRAITH, John Kenneth. *O novo estado industrial*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- ³ MINDLIN LAFER, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- ⁴ OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- ⁵ LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 27.
- ⁶ LAFER, Celso. O planejamento no Brasil; observações sobre o plano de metas (1956/1961). In: MINDLIN LAFER, B., 1970.
- ⁷ SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1, p. 77.
- ⁸ HYMER, S. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- ⁹ OLIVEIRA, 1980.
- ¹⁰ SERRA, José. In: BELLUZZO; COUTINHO, 1982.
- ¹¹ GONÇALVES, Reinaldo. *O abre-alas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.
- ¹² TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- ¹³ SERRA, José. In: BELLUZZO; COUTINHO, 1982.
- ¹⁴ Com relação à magnitude e ao impacto do substancial endividamento externo de curto prazo no período, uma apresentação mais detalhada encontra-se em MALAN, S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1955. Tomo III, v. 4. Ver sobretudo as páginas 84 e 85.

- ¹ LEFF, Nathaniel H. *Brazilian capital goods industry*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- ² Ver também TAVARES, Maria Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*, Rio de Janeiro: mimeo., 1975; e SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1 e 2.
- ³ SIMONSEN, M. H. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.
- ⁴ OLIVEIRA, Francisco. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense-Cebrap, 1977.
- ⁵ Id. *A economia da dependência imperfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980. Nesse texto, o autor inverte a tradicional notação de Kalecki. Para Francisco de Oliveira, o departamento II é o setor produtor de bens de consumo não duráveis, ou bens de consumo simples, ou de consumo dos trabalhadores. Já o departamento III é o produtor dos bens duráveis, ou bens de luxo, ou de consumo capitalista.
- ⁶ SINGER, Paul. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ⁷ Celso Furtado (1920-2004) é considerado um dos grandes economistas que criaram a teoria do desenvolvimento econômico nos anos 1940 e 50. Autor de livros clássicos como *Formação Econômica do Brasil* e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, foi diretor da CEPAL, sendo considerado um de seus mais importantes nomes ao lado de Raúl Prebisch. Foi ainda diretor do BNDE. Em 1953 foi presidente do Grupo Misto BNDE-CEPAL que elaborou um amplo estudo sobre a economia brasileira utilizando as então recentes técnicas de planejamento. O Relatório deste Grupo, publicado em 1955, será a base do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek. Criou e foi o primeiro superintendente da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), destinada a corrigir as diferenças regionais no país. Foi, ainda, o primeiro Ministro do Planejamento brasileiro. Exilado após o golpe militar de 1964, lecionou em grandes universidades como a Sorbonne (França) e Cambridge (Inglaterra). Sua obra o tornou uma das grandes referências críticas sobre a economia brasileira e mundial, tendo sido indicado a concorrer ao Prêmio Nobel de Economia pouco antes de sua morte. No final dos anos 80 e inicio dos anos 90 escreveu uma notável trilogia autobiográfica: *A Fantasia Organizada*, *A Fantasia Desfeita* e *Os Ares do Mundo*. Nestas obras expõem a sua trajetória intelectual no contexto das grandes discussões nacionais e mundiais sobre a problemática do desenvolvimentismo. A perda de Celso

Furtado significa um empobrecimento ainda maior na discussão sobre os caminhos e as possibilidades de um projeto autônomo de desenvolvimento nacional, que incorpore o conjunto da população brasileira.

- ⁸ ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 198-200.
- ⁹ Ibid., p. 206.
- ¹⁰ OLIVEIRA, 1977.
- ¹¹ MADDISON, Angus. Desempenho da economia mundial desde 1870. In: GALL, N. *Nova era da economia mundial*. São Paulo: Pioneira, 1989.
- ¹² ABREU, 1990, p. 198-200.
- ¹³ RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963.
- ¹⁴ BACHA, Edmar Lisboa. *Introdução à macroeconomia: uma perspectiva brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- ¹⁵ SINGER, Paul. *A crise do milagre*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- ¹ Ver SINGER, Paul. *A crise do milagre*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- ² CRUZ, Paulo. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 17-18.
- ³ BATISTA JR., Paulo Nogueira. Fluxos financeiros internacionais para o Brasil desde o final da década de 1960. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira (Org.). *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1988a.
- ⁴ Uma detalhada análise da política salarial do período encontra-se em COSTA, Edmilson. *A política salarial no Brasil 1964-1985*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- ⁵ CAMARGO, C. P. F. de et al. *Crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.
- ⁶ ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ⁷ LANGONI, Carlos G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- ⁸ Textos clássicos com uma argumentação crítica à de Langoni são: SINGER, Paul. *O milagre brasileiro: causas e consequências*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989; artigos como os de Hoffman e Fishlow, encontrados em TOLIPAN, Ricardo; TIRELLY, Arthur (Org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975; e FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- ⁹ Dados interessantes a esse respeito são apresentados por Francisco de Oliveira. Segundo uma pesquisa realizada pelo Dieese e citada pelo autor, em 1969. Houve aumento de acidentes de trabalho devido a um aumento das horas extras e no ritmo da produção. Ver OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1987. p. 60.
- ¹⁰ CAMARGO, 1976.
- ¹¹ Rui Mauro Marini, um dos mais importantes cientistas sociais brasileiros, falecido em 1997, desenvolveu e publicou boa parte da sua obra no exterior, durante o exílio a que foi forçado pelo regime militar instaurado no país em 1964 e do qual foi um dos principais críticos. Foi publicada, em 2000, pela Editora Vozes, uma coletânea de suas principais obras, com destaque para *Dialética da dependência*, na qual discute as limitações e deformações do capitalismo brasileiro, especialmente no período pós-1964. Outro importante representante da teoria da dependência é Theotonio dos Santos, que publicou também em 2000, pela Civilização Brasileira, *A teoria da dependência: balanço*

e perspectivas, obra em que o autor atualiza o debate sobre as perspectivas das economias periféricas no contexto atual da hegemonia internacional do capital financeiro.

- 12 SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.

- ¹ A questão desta avaliação feita pelo governo Geisel quanto à profundidade e permanência da crise produziu um intenso debate. Autores como Langoni (1985) e Gremaud & Pires (1999) afirmam que o governo Geisel pressupunha a crise transitória. Na verdade, os grandes objetivos do II PND, a superação da crise energética e do próprio subdesenvolvimento, indicam claramente que se tratava de um plano destinado a enfrentar uma crise estrutural, de forma alguma transitória.
- ² BARROS DE CASTRO, Antonio; SOUZA, Francisco E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ³ LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento 1974/1976. Sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: mimeo., 1977.
- ⁴ FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- ⁵ BARROS DE CASTRO; SOUZA, 1985.

- ¹ É importante ressaltar que algumas medidas tomadas por Delfim Netto podem ser classificadas como ortodoxas, apesar de seu discurso desenvolvimentista. Assim, Barros de Castro e Souza mencionam uma “suposta heterodoxia”, em função do fim do subsídio às exportações, do relaxamento do critério de similaridade, do início do desmantelamento dos juros subsidiados e da própria desvalorização cambial. Segundo Castro, essa era uma estratégia visando levar o país de volta à economia de mercado, portanto era uma política econômica objetivamente ortodoxa. Já a análise de Cruz reconhece que, entre agosto de 1979 e fim de 1980, a política econômica faz um “ensaio heterodoxo”, transformado posteriormente em ajuste recessivo devido ao agravamento do quadro externo. Curiosamente, Roberto Campos em *A Lanterna na popa*, seu ensaio de memórias, comenta que ao prefixar a correção monetária e cambial no inicio de 1980 Delfim Netto sofreu uma inflexão heterodoxa, e que ele acreditava ser necessário reconvertê-lo à ortodoxia (BARROS DE CASTRO, Antonio; SOUZA, Francisco E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 50-51; CRUZ, Paulo. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 69-92).
- ² CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974/1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ³ BARROS DE CASTRO; SOUZA, 1985.
- ⁴ CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980/1984. In: ABREU, 1990.
- ⁵ MUNHOZ, D. G. Os déficits e o reordenamento das finanças públicas. In: LOZARDO, E. (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- ⁶ Conforme CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. In: ABREU, 1990, p. 331.
- ⁷ Conforme CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. In: ABREU, 1990, p. 331.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ BATISTA JR., Paulo Nogueira (Org.) *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- ¹⁰ CARNEIRO, Dionisio Dias; MODIANO, Eduardo. In: ABREU, 1990.
- ¹¹ Ibid.

- ¹ BATISTA JR., Paulo Nogueira (Org.). *Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1988a.
- ² Ibid.
- ³ CRUZ, Paulo. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 14-17. Sobre a gênese do problema da dívida externa, consultar também PORTELLA FILHO, Petrônio. *A moratória soberana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1988 (especialmente o Capítulo 1, O contexto histórico).
- ⁴ Ibidem.
- ⁵ Conforme BATISTA JR., 1988a.
- ⁶ A LIBOR (*London Interbank Offered Rate*, ou Taxa Interbancária do Mercado de Londres) é a taxa preferencial de juros para os grandes empréstimos entre os bancos internacionais que operam com “eurodólares”. A Prime Rate, ou taxa preferencial de juros, é cobrada pelos bancos americanos dos clientes com melhores avaliações de créditos. Essas taxas básicas são referências usadas para a maior parte dos empréstimos internacionais. Nos empréstimos para os países pobres e com altas dívidas, são cobrados juros bem acima dessas taxas básicas, conforme a avaliação do risco da operação. Essa taxa adicional cobrada pelo mercado financeiro denomina-se *spread*.
- ⁷ Conforme BATISTA JR., 1988a.
- ⁸ BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Da crise internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b.
- ⁹ Conforme BATISTA JR., 1988a.
- ¹⁰ Ver O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
Evidentemente, a crise fiscal norte-americana ocorre em um contexto econômico, político e social bastante distinto do brasileiro. Apesar das profundas diferenças entre esses dois estados capitalistas, usa-se o conceito de crise fiscal para o fenômeno da propensão das despesas dos estados superarem suas receitas.
- ¹¹ SIMONSEN, Mário Henrique. A conta corrente do governo: 1970-88. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *Crise do estado e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- ¹² Ver, entre outros, CASTRO, Paulo Rabello de. Macroeconomia madrasta, microeconomia mirrada. In: *FMI X Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Fórum Gazeta Mercantil, 1983.

- ¹³ Consultar BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A lógica perversa da inflação: dívida, déficit e inflação no Brasil. Consultar também BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Sergio Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. Ambos os artigos estão em BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *A luta pela sobrevivência da moeda nacional: ensaios em homenagem a Dilson Funaro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- ¹⁴ BRESCIANI-TURRONI, Constantino. *Economia da inflação*: o fenômeno da hiperinflação alemã nos anos 20. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1989.
- ¹⁵ DORNBUSCH, Rudiger; FISHER, Stanley . Stopping hyperinflation past and present. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, v. 122, n. 1, 1986.
- ¹⁶ BRESSER PEREIRA, L. C. *Dívida externa*: crise e soluções. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ¹⁷ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; TAVARES, Maria Conceição. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.
- ¹⁸ Ver Werneck, R. L. *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1987 e Belluzzo, L. G. de M. & Almeida, J. G. *Depois da queda, A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, especialmente o capítulo 5 'O ajuste Empresarial'.

- ¹ Tiveram participação direta no desenvolvimento dessas novas idéias Bresser Pereira, Yoshiaki Nakano, André Lara Resende, Péricio Arida, Edmar Bacha, Francisco Lopes e Adroaldo Moura da Silva, entre outros economistas brasileiros.
- ² RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963.
- ³ Uma boa resenha das idéias sobre moeda endógena encontra-se em trabalhos de Gerald Merkin. Ver MERKIN, Gerald, Para uma teoria da inflação alemã: algumas observações preliminares. In: REGO, José Márcio (Org.). *Inflação inercial* — teorias sobre inflação e o Plano Cruzado. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- ⁴ BRESSER PEREIRA, L. C. A inflação no capitalismo de estado (e a experiência brasileira recente). *Revista de Economia Política* 1(2), abr./jun. 1981.
- ⁵ É claro que nenhuma idéia é na verdade inteiramente nova. Felipe Pazos havia, em 1972, publicado um livro nos Estados Unidos, *Chronic inflation in Latin America*, no qual já estavam presentes muitas das idéias sobre a inflação autônoma ou inercial. Nos Estados Unidos, John Taylor deu um passo importante na direção da teoria de inflação inercial com seus “contratos justapostos”. E Otto Eckstein escreveu sobre *core inflation*, aproximando-se também do conceito de inércia inflacionária.
- ⁶ Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação, apresentado no Encontro Anual da Anpec em Belém do Pará, em dezembro de 1983.
- ⁷ O artigo está publicado em BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão: a teoria da inércia inflacionária*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- ⁸ LOPES, Francisco. Só um choque heterodoxo pode curar a inflação. In: _____. *O choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- ⁹ ARIDA, P. Neutralizar a inflação, uma idéia promissora. In: REGO, 1986.
- ¹⁰ ARIDA, Péricio; RESENDE, André L. Inertial inflation and monetary reform in Brazil. In: WILLIAMSON, John (Org.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil, and Israel*. Boston: MIT Press, 1985.
- ¹¹ Para uma excelente análise das diferenças teóricas entre a proposta Larida e a proposta Lopes, ver BIER, Amaury; PAULANI, Leda; MESSENBERG, Roberto. *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

- ¹² Em dezembro de 1984, no congresso da Anpec, Lopes apresentou seu melhor artigo sobre a inflação inercial: "Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas".
- ¹³ BRESSER PEREIRA; NAKANO, 1984.
- ¹⁴ Sobre as proximidades e diferenças entre as duas propostas, ver entrevistas de Bresser Pereira e de André Lara Resende em BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luís Felipe; REGO, José Márcio (Org.). *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- ¹⁵ A respeito, ver capítulo sobre o Plano Bresser em LOPES, Francisco. *O desafio da hiperinflação: em busca da moeda real*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ¹⁶ REGO, 1986.
- ¹⁷ SAMUELSON, Paul Anthony ; NORDHAUS, William D. *Economia*. Lisboa: McGraw-Hill, 1999.
- ¹⁸ CARNEIRO, Dionisio Dias; MODIANO, Eduardo Marco. Ajuste e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. de P. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 353.
- ¹⁹ CARNEIRO; MODIANO. Ajuste e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, 1990. p. 355.
- ²⁰ Ibid., p. 356.
- ²¹ LOPES, Francisco. In: REGO, José Márcio. *Conversas com economistas II*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 345.
- ²² BIER; PAULANI; MESSENERG, 1987.

¹ Ver Fiori (1995) e Bresser Pereira (1996).

² Ver Tavares & Fiori (1993).

- ¹ Segundo MOREIRA, M. M.; CORREA, P. G. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. *Textos para Discussão*, BNDES n. 49, 1996. Esse argumento aparece em RODRIK, Dani. *Has globalization gone too far?* Cambridge: Mass. Inst. Intern Economic, 1997; e CHOKSI, A.; MICHAELY, M.; PAPAGEORGIU, D. *Liberalizing foreign trade*. Oxford: B. Blackwell, 1991.
- ² A apreciação da taxa de câmbio real se daria em função da valorização da taxa de câmbio nominal, em regime de taxas flexíveis, ou mediante expansão da base monetária, em regime de taxas cambiais fixas.
- ³ A chamada política do feijão-com-arroz prevaleceu no período em que o ministro Mailson da Nóbrega conduzia a política econômica (1988-1989). Foi pejorativamente assim denominada pela ausência de estratégias mais definidas no conjunto das medidas adotadas, que se restringiam a não intervir no mercado. A respeito desse assunto, ver Tópico 13.4.3.
- ⁴ Sobre as primeiras avaliações do Plano Collor I, uma sugestão é FARO, Clóvis de (Org.). *Plano Collor: avaliações e perspectivas*. Rio de Janeiro: LTC, 1990. Duas outras sugestões interessantes são ZINI JR., Álvaro A. Monetary reform, state intervention, and the Collor plan. In: ZINI JR., A. A. (Org.). *The market and the state in economic development in the 1990s*. Amsterdam: North-Holland, 1992; e todos os artigos presentes em OLIVEIRA, Fabrício A. de (Org.). *A economia brasileira em preto e branco*. São Paulo—Campinas: Hucitec, 1991.

- ¹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. *Política industrial e de comércio exterior. Diretrizes gerais*. Brasília, 1991.
- ² GUIMARÃES, E. A. *A experiência recente da política industrial no Brasil — uma avaliação*. Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mar. 1995. (Texto para discussão, n. 326.)
- ³ Ver Capítulo 16.
- ⁴ NARDINI, B. O BNDES e o desenvolvimento industrial brasileiro: o passado e perspectivas futuras. In: *Política industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Planef/OCDE, 1990.
- ⁵ Essa questão apresenta ainda alguns pontos não suficientemente esclarecidos, tendo em vista que o movimento de terceirização que se observava no período transferiu atividades para pequenas e médias empresas que nem sempre fazem parte da amostra da Fiesp. No entanto, mesmo com essa ressalva, a diminuição dos postos de trabalho na indústria se revelava uma tendência inexorável para os anos 1990.
- ⁶ Trata-se de método japonês de suprimento, que visa agilizar os processos de produção pela reposição rápida e adequada dos componentes na linha de produção, mediante o uso de cartões de sinalização.
- ⁷ Sobre o processo de reestruturação industrial verificado na década de 1990, ver também MENDONÇA DE BARROS, José Roberto; GOLDENSTEIN, L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Editora 34, v. 17, n. 2, 1997.
- ⁸ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Transnational corporations and the manufacturing sector in Brazil: High-level symposium on the contribution of transnational corporations to growth and development. In: *Latin America and the Caribbean*. Santiago: ECLAT, 1992.
- ⁹ O PND foi criado em 1990 pela Lei 8.031/90. BNDES. *Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro, maio de 1992.
- ¹⁰ O processo de privatização brasileiro admite, para aquisição das participações acionárias das sociedades a serem desestatizadas, outros meios de pagamento além da moeda corrente: as chamadas *moedas de privatização*. São dívidas contraídas no passado pelo governo federal, aceitas como forma de pagamento das ações das empresas estatais que estão sendo privatizadas. Dessa forma o governo federal reduz o seu endividamento e liquida os compromissos financeiros provenientes dessas dívidas. Cabe ao presidente da República decidir sobre o percentual mínimo de moeda corrente a ser utilizada na privatização de cada empresa. O percentual restante poderá ser

complementado com as moedas de privatização. As moedas de privatização utilizadas no PND são as seguintes:

- Debêntures da Siderbrás (SIBR);
- Certificados de Privatização (CP);
- Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND);
- Créditos Vencidos Renegociados (securitizados) (Disec);
- Títulos da Dívida Agrária (Toda);
- Títulos da Dívida Externa (Divex);
- Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal (CEF);
- Notas do Tesouro Nacional, série M-NTN-M.

¹¹ BNDES. Disponível em <http://www.bnDES.gov.br>. Acesso em: maio 2002.

¹² LACERDA, Antônio Corrêa de. *O Brasil na contramão? Reflexões sobre o Plano Real, política econômica e globalização*. São Paulo: Saraiva, 2000.

¹³ FRANCO, Gustavo. *A inserção externa e o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: mimeo., 1996; MENDONÇA DE BARROS; GOLDENSTEIN, 1997; LAPLANE, M.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, (8):143-81, jun. 1997; LACERDA, Antônio Corrêa de. *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Contexto, 1998.

¹⁴ MENDONÇA DE BARROS; GOLDENSTEIN, 1997, p. 11.

- ¹ O leitor encontra uma descrição detalhada dos objetivos e instrumentos do Plano Real em FRANCO, Gustavo. *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- ² Esse imposto é o precursor da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), implantado posteriormente.
- ³ MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Exposição de motivos interministerial n. 205*. Brasília, 1994.
- ⁴ MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1994.
- ⁵ Ver também FRANCO, 1995, que apresenta uma descrição mais detalhada do papel da URV como indexador geral da economia. Ademais, poderia ser interessante aludir ao fato de que a concepção da URV — ou seja, a opção por um programa de estabilização amparado em uma moeda indexada — baseou-se nas idéias desenvolvidas por Péricio Arida e André Lara Resende, em meados da década de 1980 (proposta que ficou conhecida à época como *Larida*). No caso da proposta Larida, a referência clássica é ARIDA, Péricio e RESENDE, André L. Inertial inflation and monetary reform in Brazil. In: WILLIAMSON, John (Org.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil, and Israel*. Boston: MIT Press, 1985.
- ⁶ A escolha desse critério não impediu intenso debate, pois a média tomada refletia salários em diferentes situações de valor real, uma vez que não havia plena indexação dos reajustes.
- ⁷ A “Carta ao Povo Brasileiro” representava um contraponto ao documento “Um Outro Brasil é Possível”, que defendia a renegociação da dívida externa e a limitação de um teto de recursos públicos para o financiamento da dívida pública.

¹ IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano*. Brasília: Ipea/PNUD, 1996.

- ¹ “Emprego suficiente e de qualidade” é uma expressão usual em Economia do Trabalho. Significa criar empregos na esfera formal, de acordo com as leis trabalhistas, garantindo proteção social, e em quantidade suficiente para atender o aumento da oferta de trabalho derivada da dinâmica demográfica.
- ² O Capítulo 19 traz uma análise mais detalhada sobre o mercado de trabalho e a dinâmica de funcionamento da previdência social.

- ¹ São pessoas que trabalham por conta própria, não tendo vínculo empregatício de nenhuma espécie.
- ² No momento da demissão, entrega-se, junto com a rescisão do contrato, um formulário próprio de solicitação do seguro.
- ³ Segundo os especialistas, o ajuste realizado não constituiu, de fato, numa reforma.
- ⁴ MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bienal, 1997.