

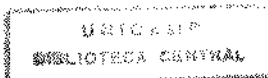
Os Limites Estruturais à Política Econômica Brasileira nos Anos 80/90

NIEMEYER ALMEIDA FILHO

Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

ORIENTADOR:
Prof. Doutor José Carlos de Souza Braga

Campinas, 1994.



Este exemplar corresponde ao original da tese de Niemeier Almeida Filho em 13/12/94 e orientada pelo Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga. CPG/IE, 13/12/94.

À minha avó Carolina,
pelo início de tudo.

Aos meus pais Niemeyer e Ruth,
por iluminar meu caminho.

À minha irmã Márcia,
pelo incentivo e carinho.

Às minhas filhas Priscilla, Camilla e Carina,
pela perspectiva de futuro.

À minha mulher Vanessa,
pelo amor e cumplicidade.

Agradecimentos

Esta tese, embora seja evidentemente produto de um esforço individual, contou com a colaboração de muitas pessoas. Citá-las todas seria difícil. Não posso, entretanto, deixar de destacar a participação de algumas delas, sem as quais ela não teria sido concluída.

As reflexões expressas nesta tese são uma parte de um conjunto mais abrangente de reflexões de um grupo de professores do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Durante uma das fases da tese, a de definição específica do objeto final, esses colegas - José Flores Fernandes Filho, José Rubens Damas Garlipp, Vanessa Petrelli Corrêa, Heládio Lemes e Shigeo Shiki - tiveram uma participação importante, lendo e discutindo os primeiros esboços de capítulos. Neste período, foi igualmente importante a orientação inicial do professor Ricardo Carneiro cujas observações ajudaram-me a delimitar o escopo da proposta preliminar, fruto de discussões realizadas na disciplina de Economia Brasileira do Curso de Doutorado da UNICAMP, ministrada por ele. Agradeço também a participação de meus colegas de curso daquela ocasião.

Posteriormente, passei a contar com a orientação do professor José Carlos de Souza Braga que cumpriu o papel essencial de cobrar clareza às idéias, sempre com amizade, cuidado e disponibilidade de

cooperação, não obstante as suas funções de diretor do IESP. Exerceu sobre mim uma influência decisiva, sem imposições, o que só foi possível pela sua inegável competência teórica e segurança próprias de quem já atingiu um estágio superior de amadurecimento profissional.

Agradeço também a leitura da parte teórica feita pelo professor José Carlos Miranda cujas observações foram importantes para a forma final de exposição das idéias e pesquisas da tese.

Pude contar com o apoio teórico e emocional de grandes amigos. Francisco Lopreato, como sempre, dando-me os incentivos imprescindíveis nos momentos de maior angústia e dispondo-se, não obstante seu escasso tempo disponível, a ler e comentar trechos fundamentais da tese. César Ortega, da mesma forma, acompanhou-me, após seu retorno da Espanha, sempre disponível para a leitura e para longas pedaladas relaxantes. Paulo Gomes leu o esboço final e observou alguns aspectos-chaves para a ligação entre os capítulos que procurei incorporar, dando-me ainda o estímulo para a conclusão do trabalho. Meu amigo-irmão José Rubens cumpriu funções múltiplas: ouvinte de minhas lamúrias, interlocutor permanente e revisor geral. Sem ele não chegaria a produzir esta tese.

Por fim, devo especialmente esta tese a duas mulheres. A Vanessa, companheira inseparável, que suportou-me nos piores momentos - comuns a todos que enfrentam um trabalho como este. Ela soube com amor, carinho, apoio emocional e, além disso, apoio

teórico, seguir ao meu lado durante todo o caminho). À minha mãe que compartilhou comigo o desejo de cumprir esta etapa de minha vida e incentivou-me permanentemente, sem nenhuma cobrança.

A responsabilidade pelo resultado final é apenas minha, não tendo, nenhuma dessas pessoas, compromisso com as teses expressas neste trabalho.

Sumário

Quadros
Gráficos
Tabelas

Introdução..... 13

capítulo I

Traços gerais da evolução e crise do padrão de desenvolvimento brasileiro..... 43

Seção 1

As circunstâncias históricas de formação da estrutura econômica do padrão de desenvolvimento..... 44

1.1. Estrutura de investimento..... 45

1.2. Estrutura de financiamento..... 58

1.2.1 O período 1962-64: a reversão da expansão..... 67

1.3. Estrutura de distribuição..... 70

1.4. O período final da fase de conformação da estrutura econômica: as reformas de 1964-67..... 82

Seção 2

A mudança nas condições internacionais no momento de auge do crescimento econômico..... 90

Seção 3

A desarticulação e crise do padrão de desenvolvimento..... 103

3.1. A descoordenação da estrutura de investimentos e a deterioração das contas públicas..... 115

3.2. Crise e estagnação nos anos 80..... 120

3.3. A implosão da estrutura de financiamento: a interrupção dos fluxos líquidos financeiros.....	129
--	------------

Capítulo II

Os paradoxos da política macroeconômica brasileira sob a ênfase do ajuste externo 1980/1984.....	138
---	------------

2.1. A última tentativa de retomada do desenvolvimento: a fase heterodoxa de Delfim.....	149
---	------------

2.2. A política econômica no período do ajuste externo: o estímulo ao drive exportador.....	155
--	------------

2.3. Os paradoxos da política macroeconômica.....	178
--	------------

Capítulo III

Os paradoxos da política econômica no período dos planos de estabilização - 1985/1991.....	198
---	------------

3.1. Os indicadores macroeconômicos.....	205
---	------------

3.2. Os planos de estabilização.....	215
---	------------

3.3. A síntese dos planos de estabilização.....	237
--	------------

Conclusões.....	244
------------------------	------------

Bibliografia.....	260
--------------------------	------------

Quadros

- Quadro 1 - Investimentos requeridos pelo Plano de Metas
- Quadro 2 - Plano de Metas: previsões e resultados - 1957/61
- Quadro 3 - Distribuição setorial do valor adicionado bruto e do emprego na indústria brasileira - 1950/1960
- Quadro 4 - Recursos estrangeiros para o desenvolvimento econômico - período do Plano de Metas
- Quadro 5 - Sistema tributário nacional - década de 60
- Quadro 6 - Principais medidas de política econômica - fase "Delfim Heterodoxo" - 1979/1980
- Quadro 7 - Desempenho global da economia brasileira - 1980/1985
- Quadro 8 - Principais medidas de política econômica - fase "Delfim Ortodoxo" - 1980/1984
- Quadro 9 - Empréstimos externos em moeda - 1972/1985
- Quadro 10 - Poupança do governo em conta corrente - 1970/1985
- Quadro 11 - Principais medidas de política econômica da "fase Dornelles" - 1985
- Quadro 12 - Desempenho global da economia brasileira - 1986/1991
- Quadro 13 - Empréstimos externos em moeda - 1986/1991

- Quadro 14 - Poupança do governo em conta corrente - 1986/1991
- Quadro 15 - Reforma tributária de 1985
- Quadro 16 - Medidas básicas do Plano Cruzado
- Quadro 17 - Medidas básicas do Plano Bresser
- Quadro 18 - Medidas básicas do Plano Verão
- Quadro 19 - Medidas básicas do Plano Collor
- Quadro 20 - Medidas básicas do Plano Collor II
- Quadro 21 - Síntese das medidas básicas dos planos de estabilização

TABELAS

Capítulo I

- I-1 - Formação bruta de capital fixo - 1955 a 1965
- I-2 - Taxas anuais de inflação - 1960 a 1972
- I-3 - Taxas de crescimento da economia brasileira - 1962 a 1975
- I-4 - Distribuição das subsidiárias das multinacionais entre as 1.000 maiores empresas brasileiras - 1974
- I-5 - Importações por categorias de uso - 1972 a 1974
- I-6 - Principais subsídios e incentivos fiscais da área federal - 1973 a 1980
- I-7 - Incentivos e deduções fiscais, subsídios e dispêndio
- I-8 - Saldos em transações com o Exterior - 1980 a 1989
- I-9 - Dívidas Externa e Interna - 1980 a 1991

Capítulo II

- II-1 - Inserção internacional - fluxos real e financeiro - 1979 a 1985
- II-2 - Inserção internacional - pautas de exportação e importação por categorias de uso e termos de troca 1979 a 1985

- II-3 - Receita orçamentária, subsídios e incentivos
fiscais - 1980 a 1985
- II-4 - Estrutura de financiamento - moeda - haveres
monetários e financeiros - 1980 a 1985
- II-5 - Estrutura de financiamento - indicadores do
financiamento privado - crédito - 1979 a 1984
- II-6 - Taxas de juros de curto prazo, prime rate e
crescimento da dívida pública - 1980 a 1985
- II-7 - Indicadores do financiamento público - 1980 a 1985
- II-8 - Indicadores do financiamento público - 1980 a 1984
- II-9 - Indicadores do financiamento privado - dados do
balanço corrente das empresas privadas nacionais
- 1979 a 1984
- II-10- Indicadores do financiamento privado - dados do
balanço patrimonial - empresas privadas nacionais
- 1979 a 1985
- II-11- Indicadores do financiamento privado - dados do
balanço corrente - empresas estrangeiras - 1979 a
1984
- II-12- Indicadores do financiamento privado - dados do
balanço patrimonial - empresas estrangeiras -
1979 a 1985
- II-13- Mark-up, utilização de capacidade, produção
industrial e taxas de investimento - 1979 a 1985
- II-14- Indicadores do financiamento público - dados do
balanço corrente - empresas estatais - 1979 a 1984

II-15- Indicadores do financiamento público - dados do
balanco patrimonial - 1979 a 1985

Capítulo III

- III-1 - Inflação de 1985 - IGP-DI mensal
- III-2 - Inserção internacional - fluxos real e
financeiro - 1986 a 1991
- III-3 - Inserção internacional - pautas de exportação e
importação por categorias de uso e termos de
troca - 1986 a 1991
- III-4 - Estrutura de financiamento - moeda - haveres
financeiros e monetários - 1986 a 1991
- III-5 - Estrutura de financiamento - crédito -
indicadores do financiamento privado - 1986 a
1991
- III-6 - Mark-up, utilização de capacidade, produção
industrial e taxas de investimento - 1986 a 1991
- III-7 - Taxa de juros de curto prazo, prime rate e
crescimento da dívida pública - 1986 a 1991
- III-8 - Estrutura de financiamento - estoques vs
receitas - indicadores do financiamento
público - 1986 a 1991
- III-9 - Evolução dos investimentos públicos - 1987 a
1990
- III-10 - Inflação de 1986 - IGP-DI mensal

- III-11 - Inflação de 1987 - IGP-DI mensal
- III-12 - Inflação de 1988 - IGP-DI mensal
- III-13 - Inflação de 1989 - IGP-DI mensal
- III-14 - Inflação de 1990 - IGP-DI mensal
- III-15 - Inflação de 1991 - IGP-DI mensal

INTRODUÇÃO

Um documento da CEPAL - Transformación Productiva con Equidad¹ - mostrava em 1990 as dramáticas condições sociais dos países da América Latina e Caribe na última década. Essas condições são sintetizadas por indicadores de desemprego e inflação elevadíssimos e marcadas por perspectivas sombrias de superação do quadro. As experiências de estabilização monetária em curso ainda não autorizam considerar este quadro como superado. É verdade que os países da região apresentam condições bastante distintas no que diz respeito às suas potencialidades e à dimensão de seus problemas. No entanto, as características comuns dos cenários nacionais são emblemáticas e exigem reflexão.

O Brasil, embora seja um país único na região, pelo porte e diversificação industrial de sua economia, pela extensão continental de seu território e por sua notável riqueza natural, paradoxalmente parece exemplificar perfeitamente esse quadro. Para a sociedade brasileira a década de 80 foi um período de conscientização de uma realidade frustrante: o sonho de vencimento do atraso no desenvolvimento do País em relação às nações mais avançadas terminava. A tentativa dos vários governos de mostrar que nesta sociedade só há espaço para o crescimento econômico acelerado

¹ Transformación Productiva con Equidad - La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, Santiago do Chile, 1990, CEPAL. 185 pgs.

não se sustentava mais; ao contrário, passamos a enfrentar, primeiro, a dureza da "política econômica do ajuste externo", para, em seguida, enfrentar a "política econômica da estabilização".

Trata-se de um momento peculiar do desenvolvimento brasileiro. Após a ultrapassagem da fase de industrialização pesada e após a constituição de um padrão de desenvolvimento, que começou a desenhar-se com o Plano de Metas e completou-se com as reformas de 1964 e 1967, o País experimentou um período de crescimento de quase 14 anos. No entanto, a recessão que se seguiu - por três anos, 1981 a 1983 - parece marcar uma fase de desarticulação econômica ainda não superada e que aparentemente aprofunda-se de forma gradativa. As tentativas de ajustamento do começo da década de 80, embora tenham tido sucesso quanto ao objetivo de aumentar a produção exportada, serviram para abalar os instrumentos de gestão econômica. A partir de 1986, com a implementação do Plano Cruzado, a política econômica brasileira passa por sucessivas e efêmeras fases de choques e gestão econômica que se apresentam, nitidamente, como insuficientes em relação ao objetivo de retomada do desenvolvimento. À cada tentativa frustrada parece diminuir o potencial dos vários instrumentos.

Esse quadro adverso, socialmente dramático, leva-nos à indagação das causas reais da impotência da política econômica brasileira, isto é, das razões que a tornam incapaz de promover a retomada do crescimento; leva-nos ainda a indagar por que os planos

de estabilização - os meios concretos de intervenção aguda coordenadora utilizados - não deram certo. São perguntas que exigem muito mais do que a constatação de que algumas transformações fundamentais ao reordenamento da economia não são politicamente factíveis, ou a constatação da extrema fragilidade financeira do setor público. A resposta a essas indagações passa pela compreensão da natureza do padrão de desenvolvimento brasileiro, em particular da estrutura econômica que lhe dá suporte.

Com relação a esta última e aos aspectos envolvidos na sua determinação concreta, assumem destaque aqueles que se referem à inserção da economia na ordem capitalista global, vale dizer, na divisão do trabalho e no sistema financeiro internacionais. A estrutura econômica incorporou como definitivas as condições internacionais que prevaleceram nas décadas de 50 e 60 (1ª metade), isto é, assumiu que o padrão concorrencial daquele período - extensão da competição entre os capitais multinacionais aos diversos mercados nacionais, através de investimentos diretos - seria mantido. Entretanto, já no final da década de 60 e, principalmente, no começo da década de 70, as modificações institucionais no sistema financeiro internacional e o processo de reestruturação industrial alteraram significativamente as estratégias dos capitais. Estes passaram a adotar uma norma de intensificação do conteúdo tecnológico das plantas produtivas, com aumentos expressivos de produtividade, flexibilização da produção e, sobretudo, direcionamento dos investimentos inovadores aos mercados

preferenciais dos países desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos.

O impacto desse processo nas economias da América Latina foi determinante para as dificuldades da década de 80. Os resultados foram diferenciados, mas pode-se afirmar que todas as economias tiveram problemas de coordenação. Quando adveio a primeira crise do petróleo, em 1973, houve um generalizado e progressivo agravamento das contas externas de praticamente todos os países. Circunstancialmente, passava-se por uma situação de grande liquidez internacional, que permitiu a obtenção de recursos de empréstimos no mercado privado, viabilizando a manutenção das estratégias nacionais de desenvolvimento, como foi o caso do Brasil. A partir de 1979 e até 1985, com o novo choque do petróleo e a execução da política americana de fortalecimento do dólar, os países viveram o período de descoordenação aguda, chamado de Período de Crise da Dívida. Desde então, os ajustes macroeconômicos, as reformas do Estado e as tentativas de reinserção internacional passaram a ocupar as agendas nacionais, sob a hegemonia do pensamento neoliberal.

Cabe observar que na década de 80 as agências internacionais de apoio ao desenvolvimento - FMI, BIRD e BID - passaram a ter um destaque muito maior e, portanto, a intervir muito mais nas políticas econômicas dos países da América Latina. Na década de 70, devido à grande liquidez, não foi necessário a esses países recorrer significativamente aos préstimos das agências. Mas, com a

inflexão das condições de liquidez internacional e a crise da dívida, os recursos provenientes de fontes oficiais assumiram relevo. Consolidou-se o que ficou conhecido como Consenso de Washington²: uma política de ajuste econômico defendida pelo FMI e BIRD, cada um deles com ênfases próprias. O FMI concentra-se nas políticas de arrocho fiscal, monetário e salarial, ou numa política geral de contenção da demanda agregada. O BIRD exige *cross conditionalities* cujas bases são um Estado Mínimo mais forte (privatização dos serviços públicos), políticas sociais baseadas na concessão de salário mínimo para a pobreza e abertura comercial. Essas políticas têm dificultado a retomada da coordenação das economias, mesmo considerando que implicam em reformas estruturais³, pois trazem nelas a idéia da necessidade e primazia da estabilidade sobre o desenvolvimento; consideram, ainda, que isto é possível mediante a utilização dos instrumentos tradicionais de política macroeconômica.

Nossa tese é que, no Brasil atual, a descoordenação da economia é um fenômeno estrutural, relativo à natureza e respectivos dilemas do nosso padrão de desenvolvimento capitalista. Pretendemos mostrar que, em tal situação, a política de estabilização é inócua e, se levada ao extremo, danosa para a

². Veja a este respeito J. Williamson ("What Washington Means by Policy Reform" in J. Williamson (org) Latin American Can Adjustment: How Much Has Happened?, Washington: Institute for International Economics, 1990) e P. Malan ("Uma Crítica ao Consenso de Washington", REP, vol. II, nº 3(43), julho-setembro 1991).

³. Isto quer dizer que a determinação política de reduzir a participação do Estado na economia atinge frontalmente as estruturas econômicas e, portanto, estimulam modificações essenciais no processo de acumulação de capital. Como não são modificações coordenadas, os resultados efetivos não são previsíveis. Um exemplo recente no Brasil é o das medidas implementadas pelo Governo Collor. A determinação de um enxugamento arbitrário das áreas de atuação do Setor Público Federal - com várias privatizações - estimulou um reordenamento da produção e do investimento cujos efeitos não são ainda completamente conhecidos. Pode-se afirmar, todavia, que a eficiência dos serviços públicos e da política econômica caíram significativamente.

sociedade, pois acaba desarranjando completamente as instituições econômicas e o próprio crescimento do espaço econômico nacional. Neste sentido, a dicotomia estabilização-crescimento, própria à perspectiva da política de estabilização é falsa, não se constituindo em item favorável para a agenda de pontos da ação imediata do Estado Brasileiro. Chamamos de política de estabilização às experiências de política econômica centradas nas políticas e/ou reformas monetária, cambial e fiscal supondo que, dada uma nova moeda e um equilíbrio fiscal, a economia se reestruture em direção ao crescimento e pleno emprego.

Entendemos por estruturais os aspectos que caracterizam e governam o processo de acumulação de capital. Tais aspectos podem ser apreendidos em diversos níveis, dependendo do objeto de análise que se estabeleça. No que diz respeito à nossa investigação, voltada para a discussão dos limites à política econômica, eles estão compreendidos em quatro elementos: as estruturas de investimentos, de financiamento e de distribuição, e a inserção internacional. Os elementos são articulados entre si de maneira a conformar uma determinada estrutura econômica. A articulação é complexamente estabelecida a partir das forças sociais historicamente determinadas, no âmbito de relações sociais do modo de produção capitalista, e a partir da constituição concreta do Estado.

A questão fundamental é mostrar a importância desses elementos estruturais na determinação da crise que emerge na economia brasileira dos anos 80. Para isto, é necessário que recuperemos alguns aspectos do processo concreto de formação dessas estruturas, de modo a apreendermos a forma do movimento estrutural que define um certo padrão de desenvolvimento. O propósito não é, portanto, tratar do conjunto dos elementos, mas apenas daqueles mais relevantes para entender os problemas enfrentados pela economia nos anos 80⁴.

Vale observar que os aspectos relacionados ao desenvolvimento estiveram, durante muito tempo, ligados à natureza de uma fase histórica fundamental: da transição ao capitalismo. Durante este período, as discussões teórico-históricas voltaram-se para a análise dos problemas da industrialização brasileira, seja para mostrar a necessidade de sua intensificação, seja para interpretar a sua natureza específica, suas contradições. Entretanto, vencida a fase da industrialização pesada, as discussões prenderam-se à conjuntura econômica e não aos problemas

⁴ O conjunto mais amplo diz respeito ao desenvolvimento das forças produtivas, seja no processo de constituição daquelas forças especificamente capitalistas, ou, posteriormente, no marco das relações de produção capitalistas. "Estas relações (...) são suscetíveis de induzir profundas transformações nas próprias leis que governam a acumulação, em particular mediante os complexos fenômenos da socialização, tanto da força de trabalho como da propriedade e controle capitalistas. Estas modificações das relações de propriedade e de subordinação, induzidas pelo processo capitalista, determinam modificações substanciais no modo mesmo de produzir e trocar, na forma de cooperação, na organização técnica do trabalho, na escala da produção, na concorrência, na forma e condições da circulação, do sistema creditício e monetário, etc. E estas transformações atuam por sua vez, sobre o processo de acumulação, alterando seus objetivos e obrigando-o a buscar novas vias de saída na incessante investigação destinada a descobrir novas formas de inversão, novas fontes de valorização e novos setores para a realização da mais-valia." (Carandini, 1989: 63-64, tradução própria). Trata-se, portanto, de um nível de abstração mais elevado. A estrutura econômica, conforme a indicamos, apreende aspectos da determinação do investimento, do financiamento e da distribuição da renda pressupondo um processo histórico de determinação que não é tratado aqui em toda a sua extensão. Neste mesmo nível, apreende-se a ação concreta do Estado sem que se discuta, também, mais à fundo, a sua importância para o processo de acumulação.

de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, às suas características estruturais. E por que? Basicamente, pela característica escamoteadora do crescimento da economia brasileira no período de 1968 a 1973, que escondia as suas profundas contradições, crescimento este estendido em menor intensidade até 1980. Tratou-se de discutir a viabilidade da permanência do crescimento em condições conjunturais adversas - e aqui referimo-nos aos economistas, sem mencionar as exceções. A década de 80 trouxe uma nova realidade, recolocando, em novos termos, "velhas questões" e abrindo caminho para uma rediscussão da natureza de nossa industrialização e do capitalismo brasileiro - do seu padrão de desenvolvimento.

A consideração da natureza dos problemas que se apresentam na década de 80 - a "década perdida" - é ainda objeto de muita divergência. A complexidade das questões envolvidas coloca em xeque antigas formulações, exigindo, no mínimo, uma atualização dos conceitos analíticos utilizados até os anos 70. De nosso ponto de vista, isto deve ser feito a partir da caracterização dos problemas do período mais recente, que definem os aspectos a serem incorporados numa nova formulação. Fiori (1993, *passim*) apreende corretamente esta perspectiva e enuncia alguns pontos essenciais que sintetizam os elementos a serem trabalhados e que apresentamos a seguir:

i) os desequilíbrios da economia brasileira, tanto na década de 80, quanto nos últimos quatro anos, não podem ser explica-

dos por elementos estritamente econômicos. Os desequilíbrios são apenas uma expressão de uma crise histórica de dimensões não-conjunturais, um processo de transição entre uma forma de organização e desenvolvimento capitalista - um determinado padrão de desenvolvimento - que se esgotou e um novo modelo que está em constituição;

ii) esta nova transição envolve dois processos socialmente conflitivos e que obedecem lógicas autônomas, ainda que interconectadas: o das mutações micro e macroeconômicas e o das transformações políticas ;

iii) as transformações em curso, desde os anos 80, vêm produzindo novas realidades e "sinergias", extremamente complexas e de difícil administração, sobretudo no plano dos desequilíbrios macroeconômicos;

iv) os desequilíbrios econômicos acabam gerando uma circularidade perversa que se expressa no avanço dos patamares inflacionários, na impotência da política econômica e na difusão de expectativas negativas;

v) este quadro de aparente ingovernabilidade tem a ver com obstáculos e resistências no caminho da transição cujas origens vêm, em grande parte, da herança do modelo de desenvolvimento anterior, mas, significativamente, dos próprios interesses gerados pelo "ajuste externo" e pelas políticas de estabilização, ambos implementados nos anos 80.

Esses pontos básicos definem a dimensão de uma problemática ampla que serve de quadro referencial para o estudo

que faremos nos capítulos seguintes. A partir deste quadro, explicitamos nesta introdução nossa perspectiva teórica e analítica através da revisão crítica de alguns conceitos do enfoque estrutural "clássico", presentes na literatura sobre o desenvolvimento capitalista brasileiro.

Tratemos, em primeiro lugar, do processo de industrialização. Segundo Cardoso de Mello (1982), este deve ser pensado como o processo de constituição de forças produtivas capitalistas no país, isto é, deve ser pensado como a passagem ao modo *especificamente capitalista de produção*. As forças produtivas são consideradas como um tipo de desenvolvimento da produção social cuja natureza e ritmo estão determinados por um certo processo avançado de acumulação de capital. E, assim, constitui-se na própria criação das bases materiais do capitalismo, ou da constituição de um departamento de bens de produção capaz de permitir a autodeterminação do capital, isto é, capaz de libertar a acumulação de quaisquer barreiras decorrentes da fragilidade da estrutura técnica do capital, própria ao plano interno do país.

O processo de industrialização, pensado desta forma, identifica-se com o período de transição ao capitalismo (conforme Silva, 1981; e Cardoso de Mello, 1982). Segundo Silva, o sentido mais amplo desta transição é o de um processo social e, mais precisamente, do aspecto técnico do desenvolvimento de relações de produção determinadas, como uma forma de desenvolvimento das forças

produtivas adequada a relações de produção capitalistas. A industrialização representa a transformação do processo de trabalho pelas relações de produção capitalistas. A noção de industrialização indica, sinteticamente, a "revolucionarização" das forças produtivas pelas relações capitalistas.

A natureza específica do processo de industrialização estabelece bases estruturais para a acumulação de capital, determinando as possibilidades de desenvolvimento capitalista, que se segue à fase de transição. São os elementos estruturais deste processo que servirão, em parte⁵, de sustentação à própria análise posterior da acumulação real, no plano conjuntural (pelo menos até a década de 80). O conceito de padrão de acumulação, conforme desenvolvido por Tavares (1986), busca apreender exatamente isso: as características do processo de acumulação na fase de transição e na fase capitalista, para mostrar os aspectos estruturais herdados, por esta última, em relação à primeira.

Este enfoque da industrialização constituiu-se em importante elemento de aprofundamento das reflexões sobre os limites estruturais historicamente postos, à cada conjuntura, para a economia brasileira. Entretanto, ele apresenta alguns problemas para a análise do período que se abre com a década de 80. Discutamo-los a partir da definição do conceito de padrão de acumulação, que, en-

⁵. Os aspectos herdados da fase de industrialização constituem-se em elementos estruturais do desenvolvimento capitalista que se segue. Embora sejam elementos fundamentais, não são os únicos que determinam a acumulação real. A eles se somam outros elementos que não estão diretamente considerados pela análise (uma mudança de governo, por exemplo) e, ainda, aqueles circunstanciais (que não são determinados por processos).

fim, sustenta a própria definição de industrialização, na medida em que esta fase é teórica e historicamente vencida pela constituição de um *padrão de acumulação especificamente capitalista*.

A constituição de um padrão de acumulação especificamente capitalista no Brasil está marcada historicamente pela implementação e pelos resultados do Plano de Metas de Juscelino. Com ele, a dinâmica da acumulação sofre uma transformação qualitativa que, segundo Tavares (1975:37), implica mudança no padrão existente até então. O padrão de acumulação é definido como uma articulação específica entre a diferenciação da estrutura produtiva e a distribuição social da renda, analisada a partir dos departamentos de produção.

Para demonstrar isso, Tavares investiga o processo de acumulação nas economias, assinalando que, mesmo nas economias industrializadas subdesenvolvidas, pode-se detectar pelo menos dois setores produtivos - o de bens de consumo e o de bens de produção. Em ambos, a solução para a oposição salários/lucros dá-se num contexto de um processo de acumulação em que as relações intersetoriais são fundamentais. A investigação deste processo, em cada padrão histórico de acumulação, requer a identificação das relações básicas entre a estrutura da produção e repartição da renda - inerentes ao próprio processo de acumulação - e o modo pelo qual as condições concretas de reprodução do sistema repõem, ou modificam, esta articulação.

Ainda segundo Tavares, tal processo não pode ser apreendido pelos esquemas de reprodução de Marx, que mostram essencialmente as condições de possibilidade de "equilíbrio" (compatibilidade) entre a produção e a realização de mais-valia, dada uma distribuição de renda entre salários e lucros líquidos, com uma taxa constante de acumulação de capital. Os esquemas permitem trabalhar com as leis abstratas de constituição e reprodução do modo de produção capitalista, mas não dão indicações sobre como o movimento histórico de acumulação permite ir modificando o próprio padrão de acumulação.

Sua opção é utilizar os conceitos básicos dos esquemas de reprodução para chegar a uma visão de como se modificam as características da articulação endógena entre distribuição de renda e diferenciação produtiva, em distintos padrões históricos de acumulação, construindo teoricamente um outro plano de análise. A idéia é buscar as formas pelas quais se resolve dinamicamente a contradição entre a produção e a realização de um excedente, levando em consideração a ênfase do progresso técnico e do processo de acumulação em cada um dos três grandes departamentos, que propõe para o sistema econômico em expansão: departamentos produtores de bens de produção, bens de consumo capitalista e bens de consumo de trabalhadores.⁶

⁶ A construção é feita a partir dos esquemas de reprodução de Kalecki, onde o D1 é o departamento produtor de bens de produção, o D2 é o produtor de bens de consumo capitalista e o D3 o de bens de consumo de trabalhadores. Em todos eles, o esquema é feito a preços de mercado e não em valor, o que permite visualizar a redistribuição intersetorial de lucros (transferência de mais-valia), tanto pela via da modificação nos preços relativos entre os departamentos, quanto pela das transferências de capital.

A preocupação em introduzir o departamento de bens de consumo capitalista, separando-o do departamento de bens de consumo dos trabalhadores - a divisão do departamento de bens de consumo de Marx em dois - está em mostrar como, em certas etapas avançadas do desenvolvimento capitalista, esta diferenciação ajuda a resolver problemas de realização. A separação serve, igualmente, para mostrar que esta característica não é própria das economias subdesenvolvidas, onde a diferenciação mostra o surgimento de um outro problema sem que o primeiro seja resolvido: a contradição entre o consumo dos trabalhadores e o dos capitalistas. No capitalismo maduro, há uma etapa em que os padrões de consumo dos trabalhadores já incluem em seu "custo de reprodução" bens e serviços que, embora menos sofisticados e mais "baratos", não se diferenciam significativamente do consumo capitalista. Segundo Tavares, esta é a razão para que o modo de reprodução de uma economia subdesenvolvida seja radicalmente diferente desde a constituição.

Na nossa interpretação, esta construção teórica, embora relevante para caracterizar as etapas do desenvolvimento das forças produtivas, e mesmo para mostrar a natureza diferenciada dos processos em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresenta restrições importantes. O conceito de padrão de acumulação, dado o plano analítico em que se inscreve, não abrange aspectos essenciais para a compreensão do desenvolvimento histórico-concreto das

economias. A análise de departamentos, reelaborada para incluir elementos visíveis e diferenciados do processo de acumulação e de investimentos, não apreende aspectos constitutivos outros que são fundamentais, relacionados à natureza do Estado Capitalista, e imprescindíveis para a compreensão do desenvolvimento das economias de industrialização tardia. O conceito de padrão de acumulação é capaz apenas de explicar etapas do desenvolvimento das forças produtivas, mostrando, em cada uma delas, o formato e a natureza imediata da acumulação. Mostra a forma de reprodução do sistema, isto é, a forma de produção e criação de condições para a sua continuidade. Trata-se de um conceito essencialmente "produtivista" que, embora pressuponha outros aspectos relativos à própria definição do conceito de capital, não os explicita.

As "limitações" do conceito de padrão de acumulação⁷ acabam por restringir o alcance do próprio conceito de industrialização, conforme a definição de Cardoso de Mello (1982) e Silva (1981). Em certo sentido, a industrialização passa a ser vista apenas como o processo de constituição do departamento produtor de bens de produção que, uma vez formado, introduziria a acumulação e a economia numa fase de desenvolvimento marcado pela autodeterminação do capital industrial. Circunscreve-se, portanto, à fase de transição - industrialização restringida e pesada -, esta última relativa à incorporação das inovações da "Segunda Revolução

⁷ A questão da limitação deve ser pensada a partir das exigências que uma investigação hoje apresentaria. De nosso ponto de vista, esses conceitos foram capazes de explicar momentos históricos fundamentais, à luz das exigências que se apresentavam quando de sua formulação.

Industrial" (Cano, 1993, passim). Trata-se da incorporação à produção interna de inovações caracterizadas por: maior emprego de base científica das áreas da física e da química; utilização de motores a combustão e eletricidade; padrão tecnológico muito mais complexo e requisitos de grandes massas de capital, além de escalas produtivas maiores. O grau explicativo da formulação fica associado a um processo histórico determinado, formulação analítica esta que deve ser modificada para análises posteriores, particularmente a que se refere à década de 80. Essa articulação - padrão de acumulação/industrialização - leva a que se fuja um pouco da idéia, mais geral, da industrialização como um processo intrínseco ao sistema capitalista, de permanente "revolucionarização" das forças produtivas.

Na nossa interpretação, esses aspectos são representados pelo conceito de *padrão de industrialização*, que definimos como a natureza e o resultado do processo histórico-concreto de "revolucionarização" das forças produtivas, relativas à onda inovativa da "II Revolução Industrial" (Cano, 1993, passim). Tomamos este processo como idêntico ao da montagem de uma estrutura econômica ampla, sustentada em três pilares: as estruturas de investimento, financiamento e distribuição.

Em termos da utilização desses conceitos para a análise da economia brasileira, podemos dizer que a modificação qualitativa que resulta na constituição do departamento de bens de produção é

relacionada ao Plano de Metas de Juscelino, que caracteriza uma intensificação da ação estatal de coordenação e intervenção concreta na produção. Mesmo assim, a modificação - *cluster* de investimentos - é sobretudo produtiva. Ela é caracterizada pela conjunção de investimentos vultosos em infra-estrutura - bancados pelo Estado - e investimentos multinacionais nos ramos de bens de capital e de consumo durável. Se ao nível da acumulação estabelecesse uma mudança qualitativa capaz de engendrar uma dinâmica especificamente capitalista, ao nível da industrialização, isto é, ao nível do pleno funcionamento das "inovações", esta mudança não se completa de imediato. A afirmação só tem validade, evidentemente, se considerarmos o sentido mais amplo de industrialização - "revolucionarização" das forças produtivas pelas relações capitalistas. Significa que não ocorre, de imediato, uma superação plena deste processo, o que vem a ser efetivado pelo desenvolvimento posterior de pelo menos um outro elemento estrutural: a estrutura de financiamento.

A rigor, o Plano de Metas estabelece apenas a nova estrutura de investimentos. Os dois outros elementos consolidam-se com as reformas promovidas pelo Governo Militar, ao longo do período de 1964 a 1967. Só depois disso há sentido em se falar em superação desta fase de industrialização, mesmo assim com uma certa cautela, pois vários segmentos ainda careciam de complementação, na linha do diagnóstico do II PND. O Plano de Metas seria, portanto, o "começo do final" do processo de industrialização. Podemos dizer

assim que é o processo de "industrialização pesada" que se efetiva com a conformação da estrutura completa.

A fase que se segue é de desenvolvimento das forças produtivas especificamente capitalistas, que poderia corresponder a um novo tipo de industrialização, aquela onde a base industrial já é complexa e sustenta-se num novo processo inovativo, correspondente, nos países desenvolvidos, à "Terceira Revolução Industrial". O processo de acumulação desta fase guarda, em relação à industrialização pesada, a herança de elementos estruturais que continuam prevalecendo por um tempo indeterminado. O conceito de *padrão de industrialização*, embora mais abrangente que o de *padrão de acumulação*, não consegue captar essas características, pois apresenta a restrição de estar intimamente ligado ao processo de industrialização nos moldes apresentados. Em outras palavras, isto quer dizer que podem ocorrer alterações concretas estruturais que não estão ao alcance do conceito, dificultando a investigação desta nova fase. É como se introduzíssemos um novo plano analítico que possa captar não apenas os elementos estruturais próprios ao processo de industrialização, mas outros elementos essenciais (sobretudo a ação concreta do Estado e a forma de organização capitalista). O conceito de *padrão de desenvolvimento* busca justamente tornar factível esta tarefa. Vejamos suas origens e potencialidades ainda que não seja nosso objetivo resolver aqui esta questão.

O conceito de *padrão de desenvolvimento* apresenta algumas diferenças na forma como aparece em vários autores brasileiros que acompanham a tradição cepalina - Tavares (1986), Cardoso de Mello (1982), Silva (1981), Draibe (1985), Furtado (1992), Lessa e Dain (1983), dentre outros. Isto não quer dizer que a leitura de industrialização da CEPAL prevaleça na Economia Política Brasileira. Ao contrário, há hoje uma revisão crítica bem consolidada das idéias cepalinas⁸. O que queremos dizer é que há uma tradição de análise estrutural muito assentada na idéia de desenvolvimento.

Podemos afirmar que não há ainda uma precisão na definição de "padrão de desenvolvimento" que comporte as mediações que indicamos e que deveriam ser desenvolvidas, de acordo com nossa interpretação. Há pelo menos duas razões para isso. A primeira delas é que o conceito tem sido utilizado por economistas, sociólogos (Florestan, 1987) e cientistas políticos (Martins, 1985; Fiori, 1990), que têm preocupações e objetos de investigação diferentes. O conceito de padrão de desenvolvimento aponta para aspectos relativos aos planos Estado-Sociedade e Estado-Economia, onde o objeto de cada uma dessas áreas do saber se define, sem atender os requisitos de mediações exigidas por estudos como este a que nos propusemos. A segunda diz respeito ao processo histórico. Como a industrialização brasileira é tardia e de superação recente, não há (ou não havia) nitidez suficiente para se diferenciar os aspectos próprios da industrialização e do padrão de

⁸. Esta revisão pode ser explicitamente encontrada em Cardoso de Mello (1982, introdução) e Tavares (1986, cap3).

desenvolvimento. Não é por outra razão que alguns autores utilizam os dois conceitos indistintamente.

O problema que se apresenta, portanto, é o de definir o conceito de padrão de desenvolvimento de modo a permitir uma primeira aproximação às mediações necessárias para nossa investigação. A análise teórica de Aníbal Pinto (1982) sobre as economias subdesenvolvidas apreende aproximadamente nossas preocupações. Ele busca uma relação entre os conceitos de sistema, estrutura e estilo de desenvolvimento. O primeiro destes conceitos não nos cabe discutir agora, já que se situa num plano de análise que pressupomos no começo do texto - o plano da lógica capitalista. A estrutura consiste num conjunto de elementos materiais e sociais que constituem o "esqueleto" de uma sociedade e que se caracterizam por sua relativa rigidez no tempo. Trata-se de uma idéia semelhante àquela presente na nossa *estrutura econômica* e que consideraremos à frente. Finalmente, o conceito de estilo de desenvolvimento é definido como a modalidade concreta e dinâmica de desenvolvimento de uma sociedade em um momento histórico determinado, dentro do contexto estabelecido pelo sistema e pela estrutura existentes e que correspondem aos interesses e decisões das forças sociais predominantes. Vale observar que o conceito de estilo de desenvolvimento, assim definido, supera em abrangência o de *padrão de industrialização*. A questão é que o estilo de desenvolvimento é um elemento teórico dependente dos outros dois, mas que capta aspectos histórico-concretos mais amplos. E quais são esses aspectos?

As decisões sociais, a interação entre o público e o privado, enfim as complexas relações Estado e Economia, Estado Sociedade⁹.

Na nossa interpretação, o conceito de *padrão de desenvolvimento* busca apreender a natureza do desenvolvimento capitalista, na fase que se segue à industrialização pesada, em dois planos diferentes: o plano da estrutura econômica e o plano da ação política. Ele diferencia-se dos dois outros conceitos - padrão de acumulação e de industrialização - por incorporar explicitamente a ação concreta do Estado e da Sociedade, no que diz respeito à sua qualidade constitutiva de sustentador do sistema, mas, sobretudo, à sua função de coordenador, articulador e empreendedor da acumulação de capital, o que é específico aos países de industrialização tardia.

Neste aspecto particular - na maneira específica de apreender a ação do Estado e da Sociedade - reside um dos pontos mais complexos do conceito de *padrão de desenvolvimento*. Pode-se perceber isto, por analogia, quando Aníbal Pinto ordena seus componentes teóricos evidenciando a importância das decisões sociais, sustentadas em uma "coalizão de forças", na determinação do Estilo de Desenvolvimento. Ele mesmo admite que esta determinação não é absoluta, reverberando o Estilo em elementos

⁹. Para ilustrar nossa afirmação sobre a amplitude do conceito de Estilo de Desenvolvimento podemos reproduzir a seguinte passagem de Aníbal Pinto (1982:45): "Em primeiro lugar, temos a idéia de enquadramento fundamental, a armação constituída pelos traços estruturais e pela natureza do sistema político-institucional. Em segundo lugar, a noção de que, em um momento histórico determinado, uma coalizão das forças sociais dominantes (...) põe em marcha uma modalidade concreta e dinâmica de desenvolvimento global (...), que é precisamente o chamado estilo."

importantes para a resultante histórica da "coalizão de forças sociais", mas preservando a dominação desta última. A questão está em como apreender analiticamente esta determinação.

Uma primeira observação a este respeito - de certo modo já antecipada no texto acima - é que a elaboração teórica procura fazer a mediação entre dois planos de relações que têm sido tratados independentemente: o plano de relações Estado-Sociedade e o de Estado-Economia. Quando Aníbal Pinto refere-se à "coalizão de forças sociais", está tratando do primeiro desses planos, tendo como intenção mostrar como nele conforma-se a determinação do Estilo de Desenvolvimento. O problema é o mesmo na definição do padrão de desenvolvimento. A tarefa exige mediações importantes e de significativa complexidade, com a introdução de novos elementos teóricos de apoio.

Uma outra observação refere-se a que a análise do padrão de desenvolvimento acaba por abranger um período histórico mais largo, em comparação com a análise dos padrões de acumulação e industrialização (pesada). A questão é que, em países de industrialização tardia, como o Brasil, o Estado está constitutivamente ligado ao que convencionalmente entende-se por economia - mercados -, de tal maneira que não é possível tratar do desenvolvimento das forças produtivas abstraindo, ou pressupondo, o Estado. A consequência é a necessidade da recuperação do processo de constituição do Estado para a compreensão do funcionamento estrutural da economia. As ba-

ses estruturais do Estado Capitalista Brasileiro - centralizador, interventor, coordenador e direcionador -, que condicionam o leque das possibilidades da ação concreta, começam a se formar ainda na década de 30, refletindo e negando uma forte herança colonial¹⁰. Neste período, o processo de industrialização ganha novo dinamismo com a mudança de dominância da acumulação rural para a urbana, dos setores agrários para o industrial.

Fica claro, portanto, que a tarefa de construir analiticamente os elementos de apreensão da determinação estrutural das ações contraditórias e, raramente, unidirecionais do Estado é semelhante àquela de estabelecer esses mesmos elementos para a economia. Em outras palavras, o entendimento dos canais de ligação entre o Estado e a economia passa pela construção de mediações entre os planos Estado-Sociedade e Estado-Economia.

Uma possibilidade de mediação entre os planos, mesmo que parcial, está na investigação e identificação dos canais institucionais do aparelho de Estado que determinam e limitam as decisões sociais, no que diz respeito à economia. Trata-se de identificar

¹⁰. Florestan Fernandes (1987:149) descreve assim este aspecto: "Ao absorver o capitalismo como sistema de relações de produção e de troca, a sociedade desenvolve uma ordem social típica, que organiza institucionalmente o padrão de equilíbrio dinâmico, inerente à integração, funcionamento e diferenciação daquele sistema, e o adapta às potencialidades econômicas e socioculturais existentes. Essa ordem social tem sido designada, por historiadores, economistas, sociólogos, juristas e cientistas políticos, como *ordem social competitiva*. (...) Nas 'sociedades nacionais' dependentes, de origem colonial, o capitalismo é introduzido antes da constituição da *ordem social competitiva*. Ele se defronta com estruturas econômicas, sociais e políticas elaboradas sob regime colonial, apenas parcial e superficialmente ajustadas aos padrões capitalistas de vida econômica. Na fase de ruptura do regime colonial, tais estruturas alimentam e tornam possível a adaptação aos dinamismos econômicos do mercado mundial, que na realidade desencadeiam e condicionam a transição, e servem de base à gradual formação de uma economia nacional 'independente'. A intensidade e os efeitos estruturais ou dinâmicos dessa fase dependem, naturalmente, da herança econômica, cultural e política, recebida da época colonial."

institucionalmente como são definidas as políticas econômicas, ou como é definida a intervenção concreta do Estado a cada período. Para tanto, definamos duas dimensões do *padrão de desenvolvimento*: a dimensão da organização econômico-produtiva e a dimensão política de escolha de alternativas sociais. Tratemo-las no plano histórico-concreto. O atual *padrão de desenvolvimento* começou a ser engendrado pelo "pacto" entre as forças agrárias e urbano-industrial, que não dispunham de condições para, sozinhas, definir a direção do desenvolvimento social, o que conferiu ao Estado um certo grau de "autonomia" no momento chave de sua constituição (1930-1937). No que diz respeito às instituições políticas, estabeleceu-se a gênese de um modelo político centralizador e interventor - uma determinada estrutura política institucional (Draibe, 1985) -, que criou claramente a direção para o desenvolvimento econômico, no sentido da industrialização. No que diz respeito à economia, estabeleceu-se as bases para o desenvolvimento de uma política econômica - a rigor medidas econômicas - voltada para a acumulação urbana, para além da preservação dos interesses agrários. Além disso, estabeleceu-se as bases para uma participação efetiva do Estado na produção, particularmente quanto a infra-estrutura.

Ora, a conformação definitiva do *padrão de desenvolvimento* carrega em si traços importantes deste processo. A autonomização da acumulação de capital, que ocorre com a constituição do novo padrão de acumulação, não modifica a natureza do Estado e de suas relações com a economia e a sociedade, no que diz respeito aos

aspectos acima citados. Em contraste, as instituições políticas são significativamente alteradas, no bojo do processo de rearticulação das forças sociais ocorrido em 1964. Poderíamos dizer que o aspecto principal desta modificação, no que interessa à nossa análise, é a mudança na forma de "filtragem institucional" (Offe, 1984:147-8). A conformação definitiva do padrão de desenvolvimento ocorre com as mudanças nas condições políticas efetivadas pelo Golpe de 1964, que têm, como uma de suas expressões, uma alteração da forma pela qual se decide a inserção do Estado e de suas ações concretas, isto é, uma alteração do "processo seletivo".¹¹

Isto posto, voltemos à mudança qualitativa imposta pelo Plano de Metas de Juscelino e à sua circunscrição ao que chamamos de *estrutura de investimentos*. Esta mudança parcial nas condições econômicas - embora crucial - não foi mais ampla devido a impossibilidade política de sustentação do Governo (Mendonça, 1986). A forma específica de financiamento do Plano de Metas foi determinada pela impossibilidade de modificações na *estrutura de financiamento* da economia, estabelecida em última instância pela necessidade de aprovação das medidas econômicas pelo Congresso, sustentado por forças políticas conservadoras e que viam apenas na industrialização rápida o caminho social comum. Da mesma forma, não

¹¹ A seletividade institucional é um conceito construído pelos cientistas políticos para mostrar como determinadas opções sociais são excluídas no interior do Estado. Trata-se de um conjunto de regras institucionalizadas que geram determinadas ocorrências, filtrando as ações possíveis, a partir de uma estrutura política institucional. A seletividade aplica-se visivelmente para sociedades que dispõem de uma organização política democrática sólida, com os parlamentos funcionando normalmente e representando adequadamente os interesses das classes e segmentos de classes sociais. Para países onde as instituições políticas não são ainda sólidas, o processo de filtragem é muito mais complexo. Parece-nos, entretanto, que a idéia da seletividade, qualificada, pode ser um elemento importante para a compreensão da crise do padrão de desenvolvimento, agudizada na década de 80.

foi possível implementar essas modificações, enquanto o processo seletivo permaneceu essencialmente o mesmo, isto é, ao longo dos governos de Jânio Quadros e João Goulard. A evidência, neste caso, pode ser encontrada na tentativa frustrada de implementação do Plano Trienal, em cujo diagnóstico aparecia a necessidade de reformas da *estrutura de financiamento*.

A nova *estrutura de financiamento* veio a ser montada pelo Governo Militar, no período de 1964 a 1967. A rearticulação das forças políticas e a concentração de poder do novo regime produziram uma seletividade específica, com instituições políticas a seu serviço. O regime de exceção produziu uma separação entre a seletividade econômica e a política, mesmo considerando que, nos primeiros anos, não houve funcionamento efetivo desta última. As decisões econômicas fundamentais estiveram a cargo do poder executivo, através do Conselho Monetário Nacional¹². Todas as opções econômicas fundamentais foram aí estabelecidas, incluindo a de maior importância: a de preservação da *estrutura econômica do padrão de desenvolvimento*, em condições sociais e internacionais adversas.

¹² Para sustentar esta nossa afirmação podemos destacar o estudo feito por Maria Lúcia Teixeira e Werneck Vianna (1987:13), onde se constata o papel essencial do Conselho Monetário Nacional na determinação das escolhas entre diferentes opções de política econômica. "O estudo de caso do CMN tenta mostrar a natureza administrativa do Estado Brasileiro, no contexto do autoritarismo pós-64. Ao papel de intervenção - do qual, certos analistas chegaram a derivar a falácia da 'estatização' - contrapomos o de administração, organização e coordenação. Em síntese, o papel de planejar os rumos do avanço capitalista. Os resultados da consulta à documentação pública sobre o Conselho, do noticiário de imprensa e de entrevistas com participantes - dos setores privados e do setor público, aí incluídas algumas das mais importantes autoridades da agência - comprovam que o organismo colegiado criado pela lei bancária para a regulação monetária veio a ser o centro a partir do qual a manipulação coordenada de imensa gama de instrumentos de política econômica pode ser realizada com eficiência, ao mesmo tempo em que se atendiam e/ou selecionavam demandas não apenas do setor financeiro, mas dos vários setores do empresariado."

O padrão de desenvolvimento assim desenhado - estrutura econômica e estrutura política (ação do Estado e processo seletivo) - estabelece os elementos estruturais de análise. Em contrapartida, a conjuntura¹³ apreende o movimento concreto da economia, à cada momento. Neste plano, conjugam-se os elementos estruturais com aqueles outros que não estão no interior da análise estrutural, estabelecendo o movimento real. A estrutura econômica interna é, por sua vez, formada por três pilares básicos de sustentação - as estruturas de investimento, financiamento e distribuição - que servem analiticamente de elementos de mediação entre o plano estrutural mais geral e a dinâmica concreta da economia. A eles se somam a inserção do País na divisão internacional do trabalho e a forma de seletividade das políticas econômicas e planos de desenvolvimento (expressão da estrutura política), totalizando cinco elementos estruturais chaves.

A partir deste referencial descortinam-se algumas questões-chaves para o trabalho de investigação que se segue:

¹³. Referimo-nos, aqui, a um conceito de conjuntura mais amplo do que aquele expresso pela "conjuntura econômica", na medida em que nossa concepção de economia (do objeto da ciência econômica) é, também, mais ampla. A noção corrente de conjuntura abrange apenas os aspectos de curto prazo ligados ao acompanhamento dos grandes agregados macroeconômicos e da produção. Para nós, os aspectos políticos - a natureza e forma da ação estatal - são parte da análise sendo, portanto, sempre considerados. Isto, de modo algum, pode ser confundido com um menor rigor na análise conjuntural. Essa caracteriza-se por apreender as condições históricas objetivas de determinação das decisões sociais (incluindo as estritamente econômicas, relacionadas diretamente com o processo de acumulação de capital), determinadas por elementos estruturais, pelos efeitos presentes de decisões passadas e por aspectos circunstanciais. Para tanto, é necessária a análise das expectativas dos agentes políticos (econômicos), sem a qual não há possibilidade de previsão e, portanto, da análise político-conjuntural. Daí a dificuldade de se apreender (reconstruir) conjunturas passadas. Vejamos uma passagem de Fiori (1984:33): "A dificuldade maior na reconstrução de conjunturas passadas, está dada pela indefinição de seus limites. Na ausência de uma teoria que dê conta do movimento dinâmico da conjuntura, tende-se [sic] ao privilegiamento das determinações estruturais, aparentemente consagradas, pelo que efetivamente aconteceu: dissolvem-se as incertezas vividas pelos atores naquele momento, e consagra-se a inevitabilidade do que realmente ocorreu, caindo-se, na maioria das vezes, na falácia da 'conseqüência'. Os limites temporais são aparentemente claros, assim também os atores e suas expectativas, hoje transformadas em acontecimentos que dificultam o conhecimento do que elas foram e do papel que realmente cumpriram."

1. A definição dos elementos estruturais está ligada ao conceito de padrão de desenvolvimento, que apreende aspectos relevantes da ação estatal em interação com a economia e a sociedade. Entretanto, há uma diversidade muito grande na definição do conceito, exigindo uma qualificação das várias acepções e delimitação da forma específica a ser usada na tese.

2. A abordagem proposta para a política econômica segue a tradição dos estudos do Instituto de Economia da UNICAMP de tomar a incerteza como elemento constitutivo da economia. Significa que as expectativas estão no interior da análise e são um elemento importante de ligação entre o plano estrutural e o conjuntural.

3. A inserção do País na ordem capitalista internacional apresenta diferentes dimensões. Procuraremos apreender algumas delas, o que coloca uma questão importante de compatibilização. Privilegiaremos o enfoque econômico, onde os fluxos financeiros e os estoques de dívida assumem relevo. Mostraremos as dificuldades postas pelas políticas de ajuste propostas pelas agências internacionais e o impacto sobre as condições internas de nossa economia.

A nossa investigação concentra-se na discussão da estrutura econômica do padrão de desenvolvimento, mesmo que em muitas passagens façamos referência à estrutura política. Parece-nos que o estudo da estrutura econômica em si, qualificada nos termos

propostos, já apresenta um grau de complexidade bastante grande, assim como pode contribuir para estudos futuros mais abrangentes.

A organização do corpo da tese procura refletir as preocupações expostas nesta introdução, embora ela esteja voltada para um objeto mais restrito. Num primeiro momento, no capítulo I, discutimos o processo de formação, operação e esgotamento da estrutura econômica que serve de base ao padrão de desenvolvimento, buscando reunir os registros históricos fundamentais. Num segundo momento, discutimos a forma de manifestação dos elementos estruturais levantados no capítulo I e que, uma vez que não ocorrem transformações na estrutura econômica, exteriorizam-se em limites à operação da política macroeconômica, de 1980 para cá. No capítulo II discutimos a fase do "ajuste externo", determinada pelo forte estrangimento externo à economia brasileira, mediante a interrupção dos fluxos financeiros para empréstimos, base do funcionamento da estrutura de financiamento. No capítulo III discutimos a fase dos planos de estabilização, fazendo uma aferição dos aspectos comuns que determinaram os seus fracassos. Finalmente, apresentamos as conclusões que incluem uma síntese dos principais elementos deduzidos diretamente desta investigação, além de alguns outros aspectos decorrentes da mesma e que não são desenvolvidos no trabalho. Estes últimos servem como indicação de um campo de pesquisa futuro.

CAPÍTULO I

Traços Gerais da Evolução e Crise do Padrão de desenvolvimento Brasileiro

O período de formação do padrão de desenvolvimento brasileiro é bastante amplo. Se considerarmos os aspectos relativos à constituição do Estado Capitalista Brasileiro, determinantes principais de sua ação concreta na fase de montagem da estrutura econômica, esse período estende-se desde a década de 30 aos anos 60. Discuti-lo em toda a sua dimensão ultrapassa, em muito, os limites de nossa investigação. Assim, concentramo-nos em recuperar historicamente apenas aqueles aspectos relativos à estrutura econômica, para em seguida tratar, no capítulo II, dos problemas estruturais que se apresentam nas décadas de 80 e 90.

O presente capítulo está dividido em três seções. Na primeira delas discutimos as circunstâncias históricas de formação da estrutura econômica, mostrando como se deu o movimento histórico-estrutural da economia. Na segunda seção, mostramos como as mudanças nas condições internacionais de financiamento e comércio, do começo dos anos 70, interferem internamente nas bases de investimento e financiamento da economia. Referimo-nos, sobretudo, à dependência estrutural de recursos financeiros externos e aos problemas relacionados à coordenação das decisões de

longo prazo, estes últimos considerados a partir da constatação do elevado grau de internacionalização patrimonial da produção doméstica, estabelecido ao longo do processo de industrialização pesada. Finalmente, na terceira seção, mostramos como a estrutura econômica desarticula-se a partir dos aspectos tratados na seção 2, mas, significativamente, pela decisão de não-transformações sociais, engendrando uma crise do padrão de desenvolvimento.

Começamos pela fase de conformação da estrutura econômica, advertindo que não será nossa preocupação detalhar dados estatísticos, visto que alguns trabalhos indicados no texto já cumpriram esta função.

Seção 1

As circunstâncias históricas de formação da estrutura econômica do padrão de desenvolvimento brasileiro

A análise que fazemos a seguir considera que as decisões mais importantes no sistema capitalista são aquelas relacionadas ao investimento e as suas formas de financiamento; e que elas buscam manter/ampliar a participação dos agentes econômicos (as unidades de capital) na riqueza gerada (na renda) à cada período. Assim, uma análise estrutural deve apreender esta característica do sistema. Para tanto, tratamos da estrutura econômica através de três elementos fundamentais: as estruturas de investimento, de financiamento e de distribuição de renda. Estes são elementos que

se conformam historicamente pelo desenvolvimento das forças produtivas em processo de constituição de uma acumulação especificamente capitalista no País. Além deles, apreendemos a forma de inserção da economia na divisão internacional do trabalho e a forma essencial da ação econômica do Estado, em particular no que se refere ao curto prazo, consubstanciada nas várias políticas macroeconômicas.

Desses elementos, a estrutura de investimentos foi a que precedeu historicamente às demais, constituindo-se no período do governo de Juscelino Kubistchek, através do Plano de Metas. Iniciamos, portanto, por ela.

1.1. Estrutura de investimentos

As transformações impostas à economia pelo Plano de Metas foram bastante amplas, embora circunscritas à produção. A indústria brasileira, logo antes do plano, já era diversificada. Desde a década de 30 vivia-se um processo intenso de industrialização, não obstante a ausência de bases técnicas e financeiras internas mais avançadas. Os bens de capital tecnologicamente mais complexos não eram produzidos domesticamente, sendo necessária a sua importação para suprir a demanda interna. Este aspecto impossibilitava o manejo de políticas econômicas mais abrangentes pois os planos de investimento subordinavam-se à disponibilidade de divisas, basicamente geradas pelos produtos primários, principalmente o

café. As políticas econômicas voltavam-se para a geração de divisas, circunscrevendo-se virtualmente ao ajustamento do balanço de pagamentos.

O Plano de Metas buscava justamente a superação destes entraves, induzindo a ampliação, ou criando, segmentos da indústria de base e dos ramos de energia, transporte, alimentação e educação. Além disto, buscava criar condições para uma nova inserção do País na ordem capitalista mundial, em franca fase de expansão: um dos alvos do Plano era atrair o interesse do capital estrangeiro e de sua tecnologia mais avançada. Pretendia-se, ainda, estimular a "poupança nacional" e incentivar a modernização geral do sistema produtivo, elevando a taxa de investimentos e redinamizando a economia.

Os resultados foram realmente notáveis, embora de difícil quantificação, pela ausência de dados confiáveis¹. O exame dos resultados alcançados evidencia claramente o enorme esforço empreendido pelo País, bem como ilustra o profundo processo de transformação estrutural atravessado pelo sistema produtivo. Lessa (1981:34) mostra estimativas deste esforço mediante a utilização de dados das taxas de investimentos diretamente relacionadas com o Plano que variaram de 7,6% do PIB, em 1957, a 4,1% em 1961 (veja Quadro 1). Os dados, comparados com a taxa média de investimento fixo que foi, no período de 1957 a 1960, de 14,5% do PIB, definem

¹. Veja o confronto entre os objetivos e resultados feitos por Carlos Lessa (1981). Outras análises podem ser lidas em Fernando Lopes de Almeida (1983); Sônia Regina de Mendonça (1986); e Mario Luis Possas (1983).

parcialmente a amplitude da ação do Plano. Além disto, a participação do setor público no investimento fixo da economia cresceu de 27,5% no período 1950/56, excluídos os anos de 1951 e 1952, para 37,1% em 1957/60. Vale registrar que estes dados não refletem toda a extensão do papel do Estado, pois não incluem a participação das empresas estatais, ainda consideradas como empresas privadas para fins das contas nacionais.

O que nos interessa é realçar que a estrutura de investimentos é significativamente modificada, o que pode ser apreendido tanto pelas mudanças diretas na matriz produtiva - aferindo-se alterações na importância relativa de cada um dos ramos industriais nos níveis de produção e investimentos - quanto pelas mudanças na base de previsão, de formação de expectativas que definem e alimentam as decisões das unidades de capital. A estrutura de investimentos passa a ser caracterizada por uma certa especialização setorial dos capitais privado - nacional e estrangeiro - e estatal; e, por uma participação relativa específica de cada um deles na determinação do nível de investimentos. Além disto, essa estrutura de investimentos caracteriza-se por uma certa "fragmentação" das decisões de investimentos. O Plano de Metas, neste sentido, apenas reforça uma natureza já presente na economia de até então. Os capitais operam, cada um deles, em poucos setores, não apresentando o caráter diferenciado dos capitais dos países desenvolvidos, especialmente do Japão, daí a dificuldade de se utilizar, no Brasil, o conceito

de capital financeiro. Esta característica distancia os interesses particulares - quanto à valorização - dos interesses globais, dificultando a sustentação de políticas econômicas nacionais (Tavares, 1993).

A definição da estrutura de investimentos a partir desses elementos foi construída não só por razões teóricas, mas, sobretudo, pela constatação de que são elementos que se mantêm historicamente desde o período do Plano de Metas. Não obstante, a investigação concreta de cada um deles apresenta dificuldades teóricas, mesmo considerando que sejam possíveis algumas aproximações, feitas a partir de formulações já consolidadas. Por exemplo, o peso relativo dos vários ramos pode ser analisado pela abordagem dos complexos industriais, que permite recortes na matriz industrial orientados pelos encadeamentos dos fluxos de renda, produto e investimentos, ou por razões tecnológicas (Possas, 1988). O peso relativo dos ramos, assim estabelecido, pode ser cruzado com a propriedade do capital, de forma a indicar a importância de cada um deles na determinação final dos investimentos e renda.

A formação das expectativas é bem mais complexa e pelo menos três aspectos devem ser considerados:

i) a especialização dos capitais privado - nacional e estrangeiro - e estatal reservou a este último um papel duplamente importante. Por um lado, o capital estatal responde pela oferta de alguns insumos fundamentais para a economia e que se caracterizam

pela exigência de elevados aportes de recursos. Por outro lado, a matriz decisória do Estado incorpora ainda a coordenação macroeconômica, ficando sobredimensionada em relação ao papel que normalmente é cumprido pelos Estados Capitalistas dos países desenvolvidos. Além de executar políticas econômicas coordenadoras do movimento de curto prazo, cabe ao Setor Público Brasileiro uma participação quantitativa no gasto corrente - consumo - bastante elevada. A importância desta participação é estendida por uma capacidade histórica do poder executivo de impor uma base institucional, construída a partir das forças sociais que atuam no seu interior;

ii) a representação institucional dos interesses não expressa o conjunto das forças sociais, de tal forma que a arbitragem da política econômica baseia-se e sustenta uma concentração de poder nas frações de classe de maior organização;

iii) a participação do capital estrangeiro é significativa, sobretudo nos setores de bens duráveis e de capital. Entretanto, as estratégias desse tipo de capital não se circunscrevem ao comportamento da economia brasileira, levando muito mais em consideração os interesses centralizados das empresas multinacionais, das quais são um subconjunto.

Considerando esses três aspectos, a investigação do processo de formação das expectativas passa pela análise de pelo menos três bases diferentes: a base dos mercados financeiros, que

indica a expectativa dos principais aplicadores quanto ao comportamento futuro da economia; a base das finanças públicas, que indica a capacidade do setor público de executar as tarefas de coordenação e produção ao seu cargo; e, a base das estratégias do capital estrangeiro - incluindo o capital bancário internacional - que indica o grau de confiança da comunidade internacional sobre o comportamento futuro da economia.

Vale observar que a análise da acumulação de capital, que se baseia nos departamentos de produção - como em Kalecki (1977) e Tavares (1986) - é insuficiente para o tratamento desses aspectos por apreender apenas relações e pesos relativos de grandes segmentos da economia, sem captar concretamente a incerteza estrutural que se apresenta nas decisões de investimento². É uma análise que não capta explicitamente limites importantes da determinação dos investimentos e da renda, a cada período, sobretudo aqueles que se apresentam nas estratégias de valorização dos capitais e que não se limitam ao "produtivismo" da relação inter-departamentos industriais.

Através da análise do Plano de Metas queremos realçar que a estrutura de investimentos é significativamente modificada, marcando o início do processo final de constituição da estrutura econômica do padrão de desenvolvimento. Pode-se constatar que em 1961 a estrutura de investimentos era bem diferente daquela de

². Uma das interpretações possíveis da formulação de Kalecki - veja Possas (1989) - considera que há um tratamento implícito de expectativas, embora limitado. Nesta perspectiva, a referida formulação levaria em conta expectativas adaptativas.

1955, como pode ser percebido indiretamente pelos dados de evolução da produção e investimento em vários ramos fundamentais na determinação do nível de crescimento da economia (veja Quadros 1 e 2, e Lessa, 1981). Além disto, a economia pré-Plano, aquela específica da fase de transição, apresentava desequilíbrios importantes e que exigiam transformações para a sua superação, tendo em vista a perspectiva do salto na industrialização.

Quadro 1
INVESTIMENTOS REQUERIDOS PELO PLANO DE METAS - 1957/1961
Cr\$ Bilhões e US\$ milhões

ítem\setores	custo de bens e serviços nacionais (1)	custo de bens e serviços importados (2)	custo de bens e serviços importados (3)	investimento total estimado (4)	% do investimento do setor (5)
energia	110,0	862,2	44,3	154,3	43,4
transportes	75,3	582,2	30,0	105,3	29,6
alimentação	4,8	130,9	6,7	11,5	3,2
indústria base	34,6	742,8	38,1	72,7	20,4
educação	12,0	-	-	12,0	3,4
total	236,0	2.318,5	119,1	355,8	100,0

Fonte: Conselho de Desenvolvimento (1959); compilado de Abreu (1990).
 (1) custo estimado dos bens e serviços produzidos no país (bilhões de Cr\$)
 (2) bens e serviços importados em milhões de dólares
 (3) bens e serviços importados em bilhões de cruzeiros
 (4) investimento total estimado em bilhões de cruzeiros
 (5) % do investimento do setor em relação ao total

Discutamos um pouco mais detalhadamente alguns aspectos do quadro geral - inclusive metas e produção efetiva do Plano de Metas - de maneira que possamos identificar melhor as principais alterações na estrutura do investimento. Consideremos a sua lógica de construção. Em relação aos ramos de energia e transporte, o Plano de Metas apenas propunha uma ampliação e consolidação de programas iniciados na primeira metade da década. Já havia anteriormente um desequilíbrio entre o potencial de oferta desses ramos e a demanda da indústria. Entretanto, pelas características do sistema produtivo da fase de transição, o desequilíbrio podia

ser contornado pela importação de produtos face a uma incapacidade da produção interna. Havia custos crescentes nesta opção, devido à relativa rigidez da oferta externa, mas nunca ao ponto de ocorrer uma limitação em termos absolutos. Isto quer dizer que um eventual aumento da importação era possível, mas interferia sobre os preços. As expectativas incorporavam esta possibilidade criando um cenário de possível ajuste da oferta a um crescimento da demanda, tomando como variável fundamental a geração de divisas e seus determinantes, o que valia também para outros ramos. Esta característica fez com que o estrangulamento - incapacidade da oferta de suprir as necessidades da acumulação - só se efetivasse tardiamente. Quando os desequilíbrios foram constatados e tornaram-se críticos, impuseram uma redistribuição de recursos a favor do setor público, iniciada com a criação do BNDE³ em 1952 e do regime de sobretaxas cambiais estabelecido pela Instrução 70, em 1953. Porém, dada a natureza desses ramos, isto é, pelo fato de seus investimentos exigirem grandes massas de capital e longos prazos de maturação, persistia em 1956 a necessidade de ampliação relativa das inversões no sistema de transporte e de produção energética.

As indústrias intermediárias básicas apresentavam um quadro de debilidade. A capacidade de gasto gerada pelas divisas oriundas da exportação de produtos primários era direcionada para a importação de equipamentos que a economia nacional não podia

³ A captação do BNDE, no período de 53-63, era formada essencialmente pelo Fundo de Reparelhamento Econômico + recursos do exterior + outros fundos vinculados (a partir de 1956). O FRE era o mais importante; ele era constituído a partir da cobrança de um adicional ao imposto de renda das empresas.

produzir, por insuficiência tecnológica e de capital. A natureza da política econômica, ou melhor, a natureza da atuação do governo em relação a alguns instrumentos de política econômica - já que não havia propriamente uma coordenação adequada das várias decisões - servia de estímulo para a produção interna de produtos não-essenciais. Na prática, estes produtos dispunham de um sistema de proteção eficiente que viabilizava a sua produção interna, muitas vezes a custos de produção bem elevados. Este sistema levou à constituição de um setor industrial inflado nas faixas de produção menos sofisticadas tecnologicamente e com elevado grau de dependência de matérias-primas e demais insumos importados. Cabe observar que a instalação do ramo siderúrgico a partir da II guerra diminuiu esta dependência e que em 1954, com a instalação da Petrobrás, é feito todo um esforço para solucionar o problema da oferta de combustíveis líquidos. Além disto, outros ramos produtores de matérias-primas - cimento, papel, etc - haviam se expandido de uma forma razoável. O fato é que a indústria intermediária não havia acompanhado o crescimento do setor produtor de bens de consumo. A vulnerabilidade da economia havia se acentuado muito, já que não havia um esquema "racional" (baseado numa política industrial seletiva) de aplicação das divisas e a rigidez da pauta de importações aumentava.

Quadro 2
BRASIL: PLANO DE METAS, PREVISÃO E RESULTADOS. 1957-1961
 unidades diversas

itens/setores	previsão	realização	realizado/previsto
energia elétrica	2.000	1.650	82
carvão (1000 ton)	1.000	230	23
petróleo produção (barris/dia)	96.000	75.000	76
petróleo refino (barris/dia)	200.000	52.000	26
ferrovias (km)	3.000	1.000	32
rodovias construção (km)	13.000	17.000	138
rodovias pavimentação (km)	5.000	-	-
aço (1000 ton)	1.100	650	60
cimento (1000 ton)	1.400	870	62
carros/caminhões (1000)	170	133	78
índice nacional. carros	90	75	-
índice nacional. caminhões	95	74	-

fonte: Banco do Brasil, Relatório e Anuário Estatístico, vários anos. Compilado de Abreu (1990:180)

No caso do segmento de máquinas e equipamentos, a questão não se circunscrevia a problemas de oferta, pois a importação destes produtos supria as necessidades da economia. Por isto mesmo, o critério utilizado não se baseava em questões quantitativas, uma comparação da oferta e demanda potenciais. Havia outras determinações. A internalização da produção de bens de capital era crucial para a alteração da dinâmica da economia e só foi possível pela adoção de uma política extremamente liberal em relação à atração do capital externo. Havia uma aspiração por indústrias típicas de economias maduras e que, ao mesmo tempo, não contrariassem os interesses do capital privado nacional, de maneira que o capital estrangeiro foi bem-vindo. O fundamental é que a dinâmica da concorrência internacional entre os capitais multinacionais permitia esse movimento. Os interesses em jogo eram de ocupação dos mercados efetivos e potenciais dos países em desenvolvimento como forma de ampliação da base de acumulação de

capital; e, como a tendência que se apresentava era de proteção crescente nas economias nacionais, o movimento foi de transposição/criação de plantas produtivas nesses mercados para garantir a expansão e antecipar-se à impossibilidade da livre importação. Esses aspectos tiveram inegável participação na formulação das metas.

Mesmo apresentando um plano de tamanho vulto - que envolvia um vigoroso esforço de investimento e postulava medidas profundas em relação à distribuição setorial e institucional da renda -, não foi feito em simultâneo um plano de financiamento que previsse a criação de novos mecanismos de captação; utilizou-se neste caso a mesma base anterior. O equacionamento foi feito ao longo da própria execução do programa⁴. Mais à frente, discutiremos mais detalhadamente a estrutura de financiamento; por hora, é importante destacar que essa estratégia seguiu a linha de menor resistência para a aprovação do plano pelo setor privado. A simples formulação de um esquema de financiamento poderia induzir resistências, já manifestadas na discussão dos outros aspectos do programa de expansão.

⁴. "(...) Quanto ao financiamento estritamente orçamentário, foi exercida cautela para não se impor à receita da União encargos exagerados, que viessem a se traduzir em agravação inflacionária de déficits. Requer-se, entretanto, como é óbvio, uma disciplina prioritária de investimentos, para evitar desperdício e descoordenação, e, sobretudo, um esforço de contenção das despesas de custeio, cuja contínua expansão vem seriamente prejudicando a capacidade de investimento, não só da União como dos Estados.

No tocante aos financiamentos de entidades públicas, provêm eles, em sua maioria, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, cujos recursos são de natureza tributária ou resultantes de operações internacionais, como a da compra de excedentes agrícolas, que representam modalidades não-inflacionárias de captação de recursos.

Os investimentos a cargo do setor privado deverão provir, principalmente, da poupança própria das empresas, dos lucros de operações de sociedades de economia mista ou, finalmente, de apelo ao mercado de títulos. Na medida em que representem aplicação de poupança legítimas e não derivadas de expansão imoderada de crédito não exercerão também efeito inflacionário." (Plano de Metas, pag. 24)

Essa opção de elaboração do Plano mostrou-se eficaz. A conjuntura anterior indicava uma nítida perda de intensidade no ritmo de crescimento. O caráter empírico e expansionista do Plano foi capaz de promover transformações que vieram a constituir-se em fatores de dinamização da economia. Assim, houve uma coincidência ex-post de interesses que uma tentativa de formulação antecipada de um esquema de financiamento, que transferisse ou drenasse recursos do setor privado, poderia tornar inaceitável.

Além das metas para vários ramos, havia a meta especial de construção de Brasília, formulada a nível de decisão autônoma de governo, e que não contrariava imediatamente os interesses privados, dada a natureza especial dos recursos imobilizados. Contemplava, ainda, uma preocupação geopolítica de ocupação do interior, extremamente relevante na avaliação da doutrina de segurança nacional (Couto e Silva, 1981). É inegável, contudo, que a construção de Brasília serviu de estímulo para o setor de construção civil, que passava por dificuldades. Não há condições de dimensionar este impacto devido à falta de dados sobre os recursos aplicados na nova capital.

Quadro 3
DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO VALOR ADICIONADO BRUTO E DO EMPREGO
NA INDÚSTRIA BRASILEIRA (1950 E 1960)

em percentagens

itens	valor adicionado bruto		emprego	
	1950	1960	1950	1960
setores				
minerais não-metálicos	7,2	6,7	9,7	9,7
metalurgia	9,4	11,9	7,9	10,2
mecânica	2,1	3,5	1,9	3,3
material elétrico	1,6	3,9	1,1	3,0
material de transporte	2,2	7,5	1,3	4,3
madeira e produtos de mad.	4,2	3,2	4,9	5,0
mobiliário	2,2	2,2	2,8	3,6
papel e produtos de papel	2,2	3,0	1,9	2,4
borracha	1,9	2,3	0,8	1,0
couro	1,3	1,1	1,5	1,5
química	5,3	8,7	3,7	4,1
produtos farmacêuticos	2,8	2,5	1,1	0,9
perfumes, sabão e velas	1,6	1,4	0,8	0,7
plásticos	0,3	0,8	0,2	0,5
têxteis	19,6	12,0	27,4	20,6
vestuário e calçados	4,2	3,6	5,6	5,8
produtos alimentícios	20,5	16,9	18,5	15,3
bebidas	4,4	2,9	2,9	2,1
fumo	1,4	1,3	1,3	0,9
editorial e gráfica	4,0	3,0	3,0	3,0
diversos	1,6	1,6	1,7	2,1

fonte: Mendonça (1986:55)

As transformações na estrutura de investimentos, decorrentes das modificações setoriais, foram bastante significativas, mesmo considerando a "precariedade" da estrutura de financiamento que lhe deu suporte. O dinamismo da economia passou a ser virtualmente determinado pelas decisões de investimento e produção dos novos ramos - mecânica pesada, material elétrico pesado, máquinas e equipamentos, automotivo, borracha e fertilizantes -, com importância decisiva do capital estrangeiro. Explica-se. O peso dos novos ramos em relação ao produto da indústria de transformação era suficiente para que suas decisões definissem sistematicamente o resultado final do desempenho do

setor (veja Quadro 3). Trata-se de um estímulo vinculado tanto aos encadeamentos intersetoriais - os fluxos de produtos entre os ramos⁵ - como a nível de formação de expectativas, sobretudo num momento em que não haviam os espaços que tradicionalmente as refletem, como é o caso de um mercado de capitais operante. O crescimento decorrente do impacto das decisões de investimento e produção firmou-se por um período de quase cinco anos - até 1961 -, minimizando os desequilíbrios estruturais então existentes.

Vejamos agora as questões relacionadas com a forma de financiamento da economia.

1.2. Estrutura de financiamento

A montagem da nova estrutura de financiamento própria ao Padrão de Desenvolvimento viria a ser formada posteriormente ao cluster de investimentos que definiu o Plano de Metas. A estrutura de financiamento apreende a forma específica pela qual a economia financia seus gastos públicos e privados, a natureza da atividade de intermediação e a solidez e a natureza de sua moeda. Baseia-se num sistema financeiro, que dá suporte às atividades de

⁵ Uma idéia aproximada da dimensão e potencial dos encadeamentos é dada por Lessa (1981:47-48). "O fato da meta automobilística conduzir à nacionalização de veículos, constituiu num dos mais importantes estímulos para a expansão da indústria mecânica. São sobejamente conhecidos os efeitos promocionais para trás da indústria automobilística, tão complexa é a fabricação deste produto. Como exemplo, podemos dar o fato de que a indústria de autopeças congregava, em 1955, umas setecentas fábricas, subindo esta cifra, em 1960, para 1.200. E as inversões neste setor, que em 1956 se estimavam em torno de 117,1 milhões de dólares, apenas no período 1955/60 somaram 8,1 bilhões de cruzeiros e 161,1 milhões de dólares. O crescimento da frota de caminhões dificilmente poderia ter-se efetivado em condições de estrangulamento do setor externo, sem a implantação da indústria do País. É inegável, a par de quaisquer restrições que possam ser feitas à maneira pela qual foi implantada, que a criação de uma indústria automobilística foi um dos pontos mais importantes do Plano de Metas."

intermediação e valorização da riqueza, na forma monetária; e num sistema de geração de receitas públicas, através dos sistemas tributário, patrimonial e de serviços públicos. Passemos a discutir cada um destes aspectos.

A estrutura de financiamento que prevaleceu até as reformas do período 1964/1967 era extremamente débil e teve sua origem ligada às necessidades de acumulação do complexo cafeeiro. Não cabe aqui rediscutir estas circunstâncias, já apresentadas nos trabalhos de Tavares (1986), Cardoso de Mello (1982) e Silva (1981). Entretanto, é importante recuperar alguns de seus aspectos pois ela prevaleceu por todo o período de transição e mesmo depois, no momento inicial da constituição da estrutura econômica. Desde logo, vale dizer que nossa investigação sugere que esta estrutura cumpria uma função compatível com as exigências da acumulação naquela fase (veja Corrêa, 1994).

Chamemos esta estrutura de estrutura de financiamento de transição. Ela sustentava-se em dois pilares: o sistema financeiro e o sistema de arrecadação pública. O sistema financeiro nacional era pouco desenvolvido; a escassez de crédito de longo prazo era notória. As únicas fontes eram as oficiais: o BNDE (1952), especializado no financiamento de projetos de infra-estrutura, e o Banco do Brasil, através de sua carteira de crédito agrícola e industrial (CREAI). Ambos emprestavam a taxas de juros significativamente inferiores à inflação - um subsídio indireto -

e, por isto mesmo, tinham seus recursos largamente disputados. Esta já era uma forma importante de transferência de renda do setor público para o privado. O crédito de curto prazo, ofertado por bancos comerciais, prevalecia; as instituições financeiras privadas demonstravam pouca disposição de expandir este crédito, procurando adequar-se às condições favoráveis de acumulação de que dispunham.

Quadro 4
RECURSOS ESTRANGEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
PERÍODO DO PLANO DE METAS
FINANCIAMENTOS AUTORIZADOS PELA SUMOC E INVESTIMENTOS DIRETOS
LICENCIADOS PELA CACEX 1956/61

Bilhões de Cr\$

itens/setores	financiamento pela SUMOC	investimentos diretos	total do setor	percentual de cada setor no total
energia	403,8	0,7	404,5	17,65
transporte	535,8	1,9	537,7	23,45
alimentação	112,3	20,6	132,9	5,80
indústria de base	939,6	279,0	1.218,6	53,10
total	1.991,5	302,2	2.293,7	100,00

fonte: Lessa (1981). Dados reorganizados.

"Para ganhar ainda mais com a inflação, os bancos comerciais expandiram sua rede de agências, buscando depósitos não-remunerados (depósitos à vista). Com isto, o número de agências bancárias se multiplicou extraordinariamente, entre 55 e 65. A expansão dos serviços financeiros, no entanto, não foi muito grande. Temos que os ativos financeiros do setor cresceram, em média, 3,6% a.a., entre 51 e 65. Enquanto que, no mesmo período, as taxas de crescimento do investimento devem ter crescido de 5 a 6% a.a.. Isto não significa, no entanto, que o volume bruto dos fluxos financeiros tenha crescido tão pouco. Significa que a composição dos ativos mudou, acentuadamente, em favor do curto prazo. Temos, então, já a esta época, a redução dos prazos dos instrumentos financeiros criados, o que corresponde a um aumento considerável da velocidade de rotação dos recursos a disposição do sistema financeiro.

O processo é particularmente nítido para o sistema bancário comercial que obtém o montante crescente de depósitos à vista. Sem qualquer ônus, portanto, multiplicando-os automática e continuamente pelo mecanismo de crédito de curto prazo. Cobrando taxas crescentes de juros disfarçados sob a forma de comissões ou descontos antecipados que se acumulam a cada renovação periódica de papéis solicitada pelas empresas como modo de obter a dilatação dos prazos de empréstimos efetuados." (Corrêa, 1994a:16)

A dinâmica da economia nesta fase não exigia uma especialização e disponibilidade de recursos típica de uma estrutura de financiamento avançada. Do ponto de vista da operacionalidade do sistema financeiro, este cumpria a função de intermediação em moldes bastante simples, baseada fundamentalmente nos depósitos à vista e empréstimos de curto prazo. A rentabilidade e o nível de acumulação do setor eram garantidos pela manipulação privilegiada de uma inflação crônica, isto é, os esquemas de intermediação permitiam ao setor financeiro auferir lucros apenas pelo gerenciamento dos prazos das operações, sem maiores riscos. As formas de financiamento do setor privado eram sustentadas sobretudo pela acumulação interna, viável num período de grande proteção às atividades econômicas internas e grande flexibilidade para cima dos preços. O padrão concorrencial não se baseava em quedas dos preços, até por que não havia descompasso importante entre as condições de oferta e demanda. O setor público tinha uma pequena base de arrecadação que dificultava a ampliação de suas atividades e limitava os investimentos de maior vulto à existência de fontes externas⁶. Por fim, a emissão monetária era largamente utilizada como forma adicional de financiamento, dificultando a estabilidade da moeda e criando problemas adicionais à existência de um horizonte de cálculo mais longo.

⁶. Oliveira (1981:26) descreve assim este aspecto. "(...) apesar da presença mais ativa do Estado na economia, os instrumentos de política econômica à sua disposição se revelavam insuficientes para seu desempenho mais satisfatório. As mudanças efetuadas no quadro instrumental se processavam dentro de critérios estritamente pragmáticos, sem a consciência precisa de sua complementaridade ou mesmo de suas amplas possibilidades para o processo. Afora a criação do Adicional Resituível e da criação do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), o instrumento tributário pouca modificação sofreria neste período [transição], continuando o instrumento cambial a ser o mais acionado para os propósitos da industrialização."

A questão é verificar se essa estrutura apresentava em si algum obstáculo ao processo de industrialização. Mais especificamente, o que queremos verificar é se a natureza e organização do sistema financeiro e o padrão de financiamento do setor público e privado constituíam-se em entraves para a acumulação.

Quanto ao setor público havia uma deficiência bastante grande nos mecanismos de arrecadação. As fontes de receita eram basicamente os impostos sobre a importação e sobre o consumo e o imposto de renda (passou a ter importância a partir de 1941). A tributação sobre o comércio exterior chegou a representar 50% das receitas arrecadadas pela União (importação) e 40% da receita estadual (exportação), mas declinou progressivamente à medida que o eixo da acumulação deslocava-se para os espaços urbanos. Em 1946, a participação já era de 15% e 5,5%, respectivamente. Este declínio foi compensado pelo crescimento dos impostos indiretos sobre as transações internas. Ao nível federal, o imposto sobre o consumo passou a ser o mais importante e, ao nível estadual, o imposto sobre as vendas. Também a partir da II guerra, o imposto sobre a renda passou a representar uma parcela significativa, mesmo sem que tivesse um crescimento expressivo. (veja Rezende, 1980:42)

Além das fontes fiscais, o Governo Federal dispunha ainda de dois outros mecanismos para financiar os seus gastos⁷: as emissões de moeda sem lastro e de títulos públicos. A emissão de moeda foi o instrumento mais utilizado devido à incipiência do mercado para títulos do governo e devido ao fato de que se trata de um instrumento de impacto menos evidente. Além disto, a natureza da emissão de títulos está ligada à antecipação de receita que, conforme já apontamos, era precária e decadente em termos relativos.

No que diz respeito ao setor privado, as necessidades de financiamento não eram de grande monta, pelas razões apontadas - as indústrias situavam-se em ramos tradicionais, de baixa exigência de capital; predominava o autofinanciamento, viabilizado por uma proteção elevada (barreiras institucionais e administrativas) e flexibilidade dos preços para cima (veja Tavares, 1983:110).

A fragilidade das formas de financiamento domésticas não se constituiu em obstáculo ao processo de industrialização. Esta afirmação pode ser sustentada, em princípio, pela própria maneira

⁷ Há também mecanismos indiretos de financiamento que funcionaram em períodos mais difíceis de obtenção de fundos, como é o caso da utilização da política cambial como forma indireta de baratear importação de equipamentos, funcionando como subsídio. Isso foi particularmente utilizado no período das taxas múltiplas de câmbio. "Em 1953, realiza-se uma importante reforma cambial (instrução 70 da SUMOC); a anterior sistemática cambial (...) havia conduzido a uma diminuição da capacidade competitiva dos produtos de exportação brasileiros. Por outro lado, não advinham recursos fiscais para o setor público e a pressão das obras públicas encarecia a necessidade de ampliação das receitas. Esta reforma compartimentalizou as operações cambiais em três mercados sujeitos a taxas múltiplas. Distribuíram-se as principais mercadorias de importação em cinco categorias com sobretaxas cambiais variáveis em função de leilões de câmbio, nos quais a autoridade monetária ofertaria divisas em bloco por categoria superando o mecanismo de controle administrativo direto. O mercado financeiro e certos itens de importação especiais permaneceriam apoiados numa taxa reduzida, enquanto as exportações seriam divididas em distintos grupos para os quais pagar-se-iam bonificações fixas corretoras de seus diferenciais de produtividade, visando a estimular a diversificação da pauta de exportações. Esse esquema permitia ao setor público voltar a participar dos fluxos externos, via ganhos na negociação das divisas." (Lessa, 1981:21-22)

pela qual o Plano de Metas foi viabilizado - sem que essas formas fossem mudadas (veja Corrêa, 1994b). O argumento de fundo assenta-se mesmo no fato de que a insuficiência era sobretudo tecnológica. Em outras palavras, para além da fragilidade técnico\financeira do capital privado, os equipamentos necessários - as plantas produtivas -, a mão-de-obra especializada, não eram disponíveis no mercado internacional. Apenas quando o capital industrial mais avançado supera as fronteiras dos Estados Nacionais como limites para a acumulação - a extensão da concorrência aos vários mercados - esse quadro modifica-se. Essa restrição tecnológica é que determinava os limites efetivos para a industrialização e não as formas de financiamento.

A partir desse argumento é possível discutir melhor a ausência de medidas transformadoras da estrutura de financiamento no corpo do Plano de Metas e na perspectiva do Governo Juscelino. Se havia um aspecto importante em relação ao financiamento que pudesse dificultar o salto da industrialização, este dizia respeito ao setor público. Uma parcela importante dos investimentos estava reservada ao Estado e os recursos não estavam propriamente previstos. Entretanto, a modificação do padrão de financiamento do setor público passaria necessariamente por uma transferência de recursos do setor privado. A modificação feita posteriormente pelo Governo Militar mostra claramente isso: foram promovidas as reformas fiscal, monetária, cambial e administrativa. Todas elas, em algum grau, significaram um impacto de transferência de recursos

do setor privado ao público. À época do Plano de Metas não seria diferente, com o agravante que o *cluster* de investimentos exigia elevados montantes de recursos em curto espaço de tempo. Ao Governo Juscelino interessava essencialmente completar a industrialização (pesada) do País - quanto ao setor produtivo - e viabilizar uma nova inserção internacional. Para tanto, impunham-se reformas institucionais não desprezíveis - como os incentivos à entrada do capital estrangeiro - e a aprovação do Congresso para gastos extras pelo Setor Público. Adicionar a elas uma alteração do sistema financeiro e do padrão de financiamento público exigiria uma força política que ele não dispunha (veja Mendonça, 1986:45-48).

A transformação estrutural "parcial" que trouxe o Plano de Metas, se superou algumas das contradições presentes no processo de transição que vinha se desenrolando até então, engendrou outras novas. O recurso ao capital externo constituía-se numa faca de dois gumes: de um lado, resolvia-se a contradição crucial do modelo anterior, liberando-se a economia da circunscrição do desempenho do setor agrário-exportador. De outro, começava a consolidar-se um padrão de desenvolvimento baseado numa estrutura econômica fundada na associação desigual entre os capitais estrangeiro, privado nacional e estatal. Desigual em vários sentidos, sendo os principais relacionados a privilégios desproporcionais ao capital estrangeiro e a uma evidente subordinação tecnológica do capital privado nacional. O capital estrangeiro veio ainda em ramos da indústria constitutivos do departamento de bens de consumo durável

- o automotivo, por exemplo - e passou, pelas razões apontadas, a ser o principal polo dinâmico da economia⁸.

Por outro lado, o fato do Plano de Metas não empreender todas as transformações necessárias à constituição de uma estrutura econômica articulada, impunha limites ao crescimento sustentado da economia. A questão mais importante para entender esses limites diz respeito à inadequação dinâmica entre as estruturas de investimentos e financiamento. Se, de uma parte, aceitamos que a estrutura de financiamento não foi um obstáculo para a reforma qualitativa da matriz produtiva, de outra, não podemos deixar de apontar que em termos dinâmicos ela se constituiria em um entrave permanente para a acumulação. A este respeito podemos definir dois períodos distintos: o primeiro é aquele que se inicia ao final do cluster de investimentos, portanto em 1962, e vai até a modificação da estrutura de transição. O segundo, a partir da implantação das reformas de 1964 a 1967.

Discutamos imediatamente o primeiro deles, deixando o seguinte para o momento em que tratarmos das Reformas.

⁸. O polo dinâmico caracteriza-se por um elevado grau de encadeamento com outros setores e por servir de estimulador quanto ao ritmo inovador da economia e interferir decisivamente sobre as expectativas do setor privado.

1.2.1. O período 1962-1964: a reversão da expansão

Os novos setores industriais implantados com o Plano de Metas estavam, em geral, superdimensionados em relação à demanda corrente. As escalas mínimas necessárias para operar as novas plantas superavam as dimensões imediatas do mercado, na maior parte dos casos suprido anteriormente pela oferta de produtos importados. Além disto, as novas empresas eram, em sua maioria, filiais de empresas estrangeiras que concorriam em vários mercados nacionais, no bojo do processo de internacionalização e que foram atraídas pelas possibilidades do mercado brasileiro e pelos incentivos aos gastos em equipamentos. A questão era que a taxa de crescimento da demanda não foi aquela esperada de maneira a ocupar gradativamente a capacidade ociosa. Uma vez esgotadas as possibilidades de crescimento nas circunstâncias pré-existentes, não foram criados novos mecanismos para viabilizar o crescimento da demanda. Não bastava manter as margens de lucro e a acumulação, uma vez que a capacidade de absorção dos mercados não era compatível com esta acumulação, isto é, o crescimento da economia não era estável. O salto na nova capacidade instalada criava fortes desproporções entre as necessidades da acumulação e os mecanismos existentes para absorver as massas de capital dinheiro geradas pela dinâmica da economia.

Detalhemos melhor esses aspectos. Como já sugerimos, as estruturas de investimento e financiamento apresentavam, até o

Plano de Metas, uma compatibilidade. Os níveis das taxas de investimento e emprego (veja Quadro 3) eram baseados principalmente nos gastos dos ramos industriais de alimentação, têxtil, mineração, química e madeira. Estes segmentos e os demais existentes na economia do período de transição não exigiam uma estrutura de financiamento que contemplasse o grande crédito de longo prazo e formas desenvolvidas de aplicação financeira. Mesmo o financiamento dos investimentos em equipamentos de inovação/ampliação das plantas era possível, seja pelo autofinanciamento - devido à pequena dimensão relativa dos recursos necessários -, seja pela utilização do crédito de curto prazo, que em uma conjuntura inflacionária permitia a renovação permanente dos empréstimos, sem ônus financeiro adicional significativo. As questões relacionadas ao financiamento dos gastos públicos, inclusive investimentos produtivos, já nos referimos e não chegam a alterar o argumento central.

Com as modificações introduzidas pelo Plano de Metas, o cenário passa a ser bastante distinto. A introdução de um complexo automotivo completamente novo, a ampliação dos ramos de transportes e energia e a complementação da indústria de bens de capital, mediante a produção de equipamentos pesados, criaram um potencial de acumulação muito maior, em comparação com a fase de transição. Além disto, a modificação ocorre muito rápido - num prazo de

de modificação estrutural foi obtido por medidas *ad hoc* - como é inclusive o caso daquela de maior importância, a Instrução 113 da Sumoc⁹. Em outras palavras, eram medidas de caráter emergencial, tomadas em virtude da incapacidade estrutural da economia brasileira de bancar mudanças deste vulto. Completado o impulso inicial dado pelos investimentos concentrados, a economia perde naturalmente o dinamismo.

A grande acumulação gerada no período do Plano de Metas não tinha como contrapartida um potencial de absorção, seja pela demanda, seja por mecanismos financeiros de intermediação/aplicação. Da mesma forma, o financiamento dos gastos públicos que tinha sido circunstancialmente bancado por emissões, empréstimos internacionais e tributação vinculada - Imposto único sobre combustíveis e lubrificantes -, não tinha condições de ser permanentemente renovado. O País não dispunha ainda de um mercado de capitais consolidado ou um mercado para títulos emitidos pelo governo, que pudessem contribuir em algum grau para a absorção da acumulação de capital. Para agravar tudo isto, não havia condições de operação no sistema financeiro internacional, não obstante a permissiva legislação de remessa de lucros para o exterior.

⁹. Esta medida oficial permitia às empresas estrangeiras sediadas no País importar máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, sempre que as autoridades governamentais considerassem este procedimento relevante para o desenvolvimento do País. Os investidores estrangeiros podiam importar bens de capital sob a condição de concordarem em ser reembolsados pela participação acionária no capital da empresa à qual se destinavam os bens. Esta abertura permitiu que empresas transnacionais importassem equipamentos obsoletos - já depreciados - e a preços inflacionados.

Diante desse quadro, a operação da nova matriz produtiva criou logo cedo tensões significativas. A forma de manifestação do desajuste estrutural era uma desproporção entre as condições de oferta e de demanda.

"O problema da estrutura de demanda (...) diz respeito a como manter uma taxa de acumulação e expansão que se produz num período histórico relativamente breve e que equivale em média a uma taxa de crescimento de 6,5%, uma taxa de investimento média de 16% e uma relação incremental produto-capital de 0,4. (...) as dificuldades vinham basicamente pelo lado do efeito desacelerador e das desproporções dinâmicas entre a estrutura de demanda e a capacidade de produção subutilizada. Mas o problema da realização em termos dinâmicos pode ser encarado ainda de um outro ângulo, que se refere ao fato de que, no começo da década, o potencial de acumulação, isto é, as margens de lucro bruto global ou o 'grau de monopólio', havia aumentado consideravelmente para o conjunto da indústria. Essa tendência, juntamente com o aumento das margens de capacidade ociosa para as grandes empresas oligopólicas que expandem a capacidade na frente da demanda, significa ainda maiores problemas de longo prazo. Não bastaria a manutenção da taxa real de acumulação e de crescimento, senão que esta deveria acelerar-se para não se produzirem problemas de insuficiência dinâmica de demanda global." (Tavares, 1986:138)

Havia, portanto, um desajuste, agravado por um outro elemento já tradicional na economia brasileira e que ainda não vimos: uma estrutura de distribuição de renda altamente concentradora e que passamos a analisar.

1.3. Estrutura de distribuição

A estrutura de distribuição apreende a forma de repartição da renda nacional. Ela pode ser aferida pela repartição da renda entre salários e lucros, pela distribuição da renda por

extratos da população, ou pela concentração espacial da renda. A conformação da estrutura de distribuição é historicamente determinada por fatores institucionais - basicamente legislação trabalhista e políticas de renda -, pela concentração dos mercados - poder das empresas -, e pela organização dos sindicatos.

Na nossa interpretação, a determinação da distribuição só pode ser teoricamente apreendida pelo enfoque da participação dos salários e lucros na renda nacional. A estrutura da renda aferida por extratos da população é essencialmente descritiva. A estrutura de consumo, por sua vez, guarda uma relação estável com a distribuição da renda na medida em que não hajam alterações na estrutura de financiamento da economia. A diferença entre o consumo e a renda relaciona-se ao fato de que o consumo é produto do exercício do poder de compra, que por sua vez difere da renda pela possibilidade de utilização de estoques de riqueza e do crédito. O tratamento teórico dado ao consumo por Keynes, por exemplo, é de uma variável derivada, concentrando todo o esforço teórico na demonstração dos determinantes do investimento - as decisões de investimento e produção são as que determinam o nível do emprego e da renda, sendo o consumo um resíduo.

A formulação de Kalecki (1977 e 1983) sobre os determinantes da renda nacional esclarecem bem nossa argumentação. Ele formula a questão de duas maneiras distintas: utilizando a análise dos departamentos de produção e discutindo os determinantes

da parcela relativa dos salários na renda nacional. Em ambas ele usa a simplificação de que os trabalhadores não poupam, de modo que gastam toda a sua renda para sobrevivência e reprodução. O substantivo da análise é que o gasto em consumo dos trabalhadores estabelece um patamar mínimo de renda, a partir do qual a determinação é feita pelo gasto dos capitalistas, em consumo e investimento, sem qualquer restrição prévia que não seja o "risco crescente". A renda final é a resultante destes gastos. Os fatores de determinação dos salários estão dados pelo poder de barganha dos sindicatos e pelo grau de concentração de mercado e poder das empresas.

Ora, a expansão da capacidade produtiva em condições de estabilidade estrutural pressupõe um processo em que necessariamente as estruturas de oferta e de demanda correspondem-se. O que há de historicamente específico em relação as mudanças na economia iniciadas com o Plano de Metas é que a estrutura da demanda - ou, se quisermos, mais propriamente, a estrutura de consumo -, que orienta as sucessivas mudanças dinâmicas iterativas do sistema produtivo, não correspondeu imediatamente ao tipo de capacidade interna de produção existente e recém formada. A estrutura de consumo própria ao padrão de acumulação anterior - de transição -, compatível com uma distribuição da renda pessoal concentrada, e articulada internacionalmente via importações, manteve-se virtualmente inalterada por todo o período do Plano de Metas e, mesmo, logo a seguir. Isto criou desequilíbrios

significativos, não devido ao fato de que a renda pessoal nacional fosse concentrada, mas porque o Plano não atuou no sentido de promover alterações significativas na estrutura de demanda. Algumas delas ocorreram, porém derivadas de modificações na própria estrutura de oferta - seja pelo aumento do emprego, seja por demandas intersetoriais adicionais, ambas relacionadas com os novos investimentos.

Que fique claro, desde já, que não se está advogando a idéia de que as transformações na estrutura de investimentos não tenham um impacto importante sobre a estrutura de demanda. O que estamos dizendo, a partir do esquema dos três departamentos Kaleckianos, reelaborado por Tavares (1986), é que a implantação dos departamentos I e II - a rigor a sua consolidação definitiva - exigia um potencial de consumo que fizesse operar a produção a cada período. A estrutura existente podia suportar apenas parcialmente a tarefa, na medida em que o mercado prévio existente para os novos produtos nacionais operava a partir da importação. Mas, neste caso, a amplitude do consumo estava associada à propensão a consumir das classes mais elevadas - condicionada por lucros no setor primário-exportador e indústria incipiente, não tendo nem a amplitude nem a endogenia necessárias.

Tratava-se de viabilizar a incorporação de extratos da população ao mercado de bens de consumo durável, esta é a essência do problema que se apresentava. Isto podia ser feito por pelo menos duas maneiras: via redistribuição da renda pessoal, fazendo com que

parcelas crescentes da população tivessem a renda necessária para viabilizar a compra dos produtos; ou via aumento do poder de compra das mesmas parcelas através do crédito, o que exigiria enfrentar a questão da estrutura de financiamento inadequada, limitada pelos aspectos políticos já tratados.

A redistribuição da renda pessoal enfrentava problemas de várias ordens. Em primeiro lugar, cabe lembrar que o compromisso populista repousava em uma composição de forças delicada e contraditória que seria atingida por transformações desta natureza. A melhoria na distribuição da renda pessoal passa por aspectos próprios da relação capital/trabalho, exigindo uma redistribuição (compulsória/negociada) em favor dos assalariados. A arbitragem à política econômica imposta pelas condições institucionais daquele momento não permitia medidas desta natureza, à custa de uma instabilização política. Da mesma forma, uma redistribuição da renda pessoal intraclasse assalariada poderia dificultar alianças. A aprovação dos projetos juscelinistas dependia do crivo de um Congresso Nacional que, à época, gozava de um poder significativo e no qual estavam representados segmentos sociais diferenciados.

"(...) uma das estratégias políticas essenciais foi o reforço da eficácia da aliança PSD-PTB no legislativo, como forma de garantir a aprovação de gastos públicos. Cada um dos partidos seria contemplado de acordo com seus interesses. Para o PSD - cuja cúpula sofria pressões das grandes empreiteiras e dos grandes proprietários rurais - as obras previstas eram básicas nas negociações político-eleitorais, da mesma maneira que as rodovias, centrais elétricas, etc, também se prestavam à barganha com os poderes regionais. Para o PTB, muito embora a inflação ameaçasse suas bases ao corroer os reajustes salariais dos trabalhadores, outros ganhos seriam oferecidos. Por

um lado, aumentou-se a participação de representantes sindicais em decisões governamentais estratégicas; por outro, o Estado passou a subvencionar certos produtos como forma de atenuar os efeitos das perdas do poder aquisitivo, como por exemplo o petróleo e o trigo. Ao mesmo tempo, por se legitimar através do discurso 'nacionalista', que associava industrialização a desenvolvimento nacional-autônomo, a política econômica do governo tinha o apoio do PTB sem que este perdesse sua influência junto às massas urbanas."¹⁰ (Mendonça, 1986:52)

A viabilidade política de uma ação governamental no sentido de redistribuir a renda pessoal praticamente não se apresentava. Ocorre que, a rigor, além desta forma só haveria uma outra que dependeria da organização e poder dos sindicatos, claramente inviável naquele momento. Tratar-se-ia de uma ação em dois níveis. Em primeiro lugar, a nível de representação política onde os sindicatos fariam pressões para que a política econômica não os colocasse em segundo plano. Em segundo lugar, a nível dos vários ramos industriais, buscando uma participação maior nos lucros das empresas. Como se sabe, o movimento histórico-concreto apresentou aspectos radicalmente contrários a esta direção.

A manutenção da estrutura de consumo - sempre considerando uma relação direta entre a distribuição da renda pessoal e o consumo - agravou o desequilíbrio entre a oferta e a

¹⁰. Estas dificuldades foram gradativamente alteradas pela estratégia empreendida por Juscelino. A intenção era criar mecanismos institucionais ao nível do executivo que permitisse ao Governo obter alguns graus de liberdade em relação ao legislativo. A estratégia era possível nas circunstâncias próprias àquele governo e não eram suficientes para viabilizar uma redistribuição da renda pessoal. Este tipo de opção institucional seria radicalizado pelos governos militares. Mendonça (1986:53) sintetiza assim este aspecto: "(...) a principal estratégia política usada para a implantação do modelo do 'desenvolvimento-associado' repousou no lento e discreto esvaziamento do Legislativo enquanto instância de aprovação de matérias econômicas (fato que comumente é associado apenas ao regime autoritário do pós-64). Seu reflexo foi o fortalecimento do Executivo, que açambarcou uma série de novas decisões sem precisar depender de longas, acaloradas e até incômodas tramitações no Congresso. Definiu-se uma novidade no estilo da atuação do Executivo, através da criação de órgãos da 'administração paralela', diretamente ligados à Presidência. Estes órgãos foram os Grupos de Trabalho e os Grupos Executivos, subordinados ao recém-criado Conselho de Desenvolvimento e cujo objetivo era o de incentivar, centralizadamente, investimentos em setores estratégicos. Com isto, agilizava-se a execução do Plano de Metas à margem do jogo político do Legislativo, transferindo-se pouco a pouco para os gabinetes dos técnicos as decisões cruciais da política econômica."

demanda, uma vez que a gradativa concentração da renda impedia que o crescimento se desse com estabilidade estrutural.

É neste sentido que dizemos que a questão da distribuição da renda era especialmente importante naquele momento. Anteriormente, a concentração da renda não se apresentava como um elemento de dificuldade para o processo de acumulação, uma vez que era tomada como um "parâmetro" de cálculo. A acelerada modificação da matriz produtiva impôs novos termos ao processo porque funcionou, conforme já dissemos, como uma inovação, uma ampliação acelerada dos volumes de produção, em si já problemática.

O descompasso existente entre as três estruturas - investimentos, financiamento e distribuição - teve conseqüências importantes para o período subsequente. A permanência do desequilíbrio entre as condições de oferta e de demanda - manifestação do desarranjo estrutural - interrompeu o ritmo do dinamismo imposto pelas modificações da estrutura de investimentos efetivadas no período do Plano de Metas. Trata-se de uma determinação estrutural e não um ciclo kaleckiano que apresenta, após um período de crescimento, uma reversão endógena. A queda dos investimentos que ocorre já a partir de 1962 reflete ao nível conjuntural o desequilíbrio estrutural apontado. Vejamos.

O modelo teórico de ciclo econômico de Kalecki, não obstante suas claras limitações teóricas¹¹, trata a reversão do crescimento como um momento de uma trajetória intrinsecamente cíclica. As condições para esta reversão podem ocorrer de duas maneiras: os empresários, ao perceberem sinais de mercado - esgotamento da capacidade produtiva, pressões no mercado de trabalho - de que o crescimento não será prolongado por muito tempo, diminuem o ritmo de seus investimentos que, por encadeamento, acabam por reverter a trajetória global; ou a reversão ocorre pela escassez crescente de recursos, conforme as limitações estruturais produtivas da economia - o "teto" da produção corrente. A idéia é que, embora o investimento tenha a capacidade de ampliar o potencial de produção da economia, ele tem um certo lapso de tempo para operar, que é, por sua vez, superior ao necessário para suprir as exigências da demanda em condições de crescimento rápido.

Nenhuma das duas condições estava presente no começo da década de 60. Ao contrário, a economia apresentava algumas outras características marcantes: por um lado, os níveis de utilização de capacidade estavam muito baixos, o que não chegava a ser surpreendente pela natureza e vulto dos investimentos do período

¹¹. Kalecki (1977) e (1983) procura desenvolver um modelo do ciclo econômico que apreenda os aspectos mais relevantes de um ciclo real. A partir do modelo ele procura explicar o ciclo da economia americana desde a década de 30. A intenção é mostrar que a economia capitalista apresenta uma trajetória intrinsecamente cíclica, independente de fatores exógenos. Este aspecto é bem demonstrado pelo modelo. Entretanto, há limitações importantes, relacionadas à ausência de inovações e de expectativas. Poderíamos dizer que só em condições muito especiais - de estabilidade estrutural inovativa - ele seria aplicável à economia real. Alguns economistas fizeram a leitura da reversão do crescimento que acontece em 1962 como caracteristicamente kaleckiana (Serra, 1982, pag. 28). Mas, para isto seria necessário ter condições de utilização de capacidade bem elevadas, justamente o oposto do que efetivamente ocorre. Além, é claro, dos aspectos mencionados acima.

anterior. Por outro, havia sobreacumulação, em condições excepcionalmente adversas, pelas razões que já apresentamos, relacionadas à incipiência da estrutura de financiamento. A desaceleração foi inevitável.

Uma das evidências da perda do dinamismo da economia é o declínio da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo, a partir de 1962. Foi especialmente intensa a desaceleração do investimento público, através das empresas estatais (tabela I-1). A partir deste período, além do desequilíbrio entre as condições de oferta e demanda do setor privado, o investimento governamental constituiu-se num fator de intensificação das tendências depressivas, ressaltando-se o ano de 1962 onde ele contrapôs-se ao enfraquecimento do setor privado, funcionando como um "freio à desaceleração". A indústria de base, sobretudo o setor siderúrgico, exigia, ainda naquele ano, investimentos públicos elevados, cumprindo a função apontada acima. Mesmo assim, a indústria automobilística já apresentava uma capacidade ociosa da ordem de 50%.

Tabela I-1
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO

itens anos	taxas reais de crescimento (%)							
	total		governo		empresas federais		setor privado	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1955	-5,8	-13,2	0,0	-8,3	-8,6	-0,3	---	---
1956	7,8	7,3	-5,2	2,8	-36,4	-34,7	10,1	12,9
1957	13,4	8,6	64,2	57,2	138,6	128,4	-3,6	-7,7
1958	5,9	23,3	17,2	29,8	32,6	46,9	6,9	18,6
1959	12,9	20,2	13,2	-3,4	41,5	57,5	13,8	26,6
1960	4,1	0,4	21,5	20,9	25,8	21,2	-4,6	-8,3
1961	5,1	12,0	-1,8	-6,3	34,0	40,0	6,1	11,0
1962	3,1	9,4	3,3	11,2	-5,2	2,0	2,6	10,5
1963	-2,8	-0,1	6,9	-7,9	-17,3	-15,6	4,4	6,5
1964	2,5	-3,5	11,5	5,2	-15,4	-20,3	2,2	-3,6
1965	-2,6	-8,6	14,5	7,9	70,4	60,1	-19,8	-24,7

Fonte: Contas Nacionais da FGV ("Total" e "Governo"), Werneck (1969) ("Empresas Federais"). O setor privado foi calculado por resíduo. Compilado de Serra (1982:30).

(1) deflator implícito de formação bruta de capital fixo.

(2) deflator do PIB.

Além desses ramos, o de bens de capital apresentava problemas. Depois do período do Plano de Metas, a demanda e a produção continuaram a crescer até o princípio de 1963. Mas a capacidade produtiva cresceu mais ainda, de modo que as margens de capacidade ociosa do conjunto do setor também aumentaram (Left, 1968:29).

Na interpretação de Serra¹² (1983:31) diversos fatores teriam contribuído para esse cenário do começo dos anos 60: a) as exigências tecnológicas, que impunham escala mínima para determinados tipos de plantas; b) a internacionalização do processo concorrencial das grandes empresas multinacionais, somada às circunstâncias favoráveis criadas ao capital estrangeiro pelo Governo de Juscelino. As empresas têm estratégias concorrenciais de

¹² A interpretação de Serra é bem consolidada na perspectiva estruturalista. Não há uma revisão mais recente que recoloque, em outros termos, esta questão, daí o destaque ao seu texto.

longo prazo, na maior parte dos casos com antecipação de capacidade produtiva; c) com relação aos bens de capital, houve subestimação da capacidade competitiva das empresas já estabelecidas, ao mesmo tempo em que houve uma superestimação da dimensão do mercado de certos produtos, uma vez que parte da demanda por máquinas e equipamentos importados sustentava-se unicamente nas facilidades do financiamento externo (Left, 1968). Além disto, Serra refere-se à forma extremamente concentrada no tempo do bloco de investimentos vinculados ao Plano de Metas, aspecto que já comentamos. Ressalta ainda que, frente à aceleração da inflação, mesmo a forma circunstancial de financiamento adotado pelo governo Juscelino perdera funcionalidade. Para ele, a continuidade do crescimento exigia que algumas condições fossem preenchidas. "Oportunidades de investimento" adicionais deveriam abrir caminho para uma nova frente de expansão, de maneira a que um novo estímulo expansivo schumpeteriano (no sentido de ser inovador em produtos não disponíveis no mercado interno) fosse introduzido antes do esgotamento do anterior; seria necessário dinamizar, a curtíssimo prazo, a demanda de bens de consumo durável.

Tabela I-2
TAXAS ANUAIS DE INFLAÇÃO
(dezembro a dezembro)

Ano	IPA-OG	IPA agric.	IPA indúst.	ICV-RJ	ICC	IGP-OG
1960	32,3	32,2	33,4	23,8	40,8	30,5
1961	49,9	53,0	46,0	42,9	42,9	47,7
1962	50,4	44,0	46,9	55,8	55,3	51,3
1963	82,1	90,0	86,1	80,2	64,4	81,3
1964	93,3	86,5	101,3	86,6	104,2	91,9
1965	28,3	25,2	31,5	45,5	43,4	34,5
1966	37,4	42,7	32,0	41,2	35,1	38,8
1967	22,5	21,1	23,1	24,1	41,3	24,3
1968	25,0	16,7	34,6	24,5	32,7	25,4
1969	21,8	31,7	15,1	24,3	12,3	20,2
1970	19,3	20,3	18,9	20,9	18,7	19,2
1971	20,2	24,7	16,7	18,1	12,7	19,8
1972	17,5	22,3	15,4	14,0	19,8	15,5

fonte: Fundação Getúlio Vargas. Compilado de Simonsen (1979:80)

O ponto que queremos firmar é que condições como as referidas por Serra só poderiam ocorrer se modificações estruturais significativas fossem realizadas. Como criar novas oportunidades de investimento diante da fragilidade da estrutura de financiamento da economia? Ou mesmo, como criar condições de demanda para os bens de consumo duráveis sem que novos instrumentos fossem criados e o poder de compra dos assalariados aumentado? E ainda sem mencionar os problemas de determinação mais amplos relacionados à forma de arbitragem da política econômica, isto é, relacionados à correlação das forças sociais que então se apresentava, impedindo, pela filtragem institucional, opções que significassem transformações efetivas¹³. As condições só seriam atingidas com o Golpe de 1964.

¹³ O sentido que procuramos dar ao processo de filtragem institucional é o que se segue. Recordemos que, em nossa interpretação, o padrão de desenvolvimento apreende a forma concreta e dinâmica de desenvolvimento da sociedade. Para que esta apreensão seja correta, é importante incorporar a natureza dos condicionantes da ação do Estado, tomando-a não apenas como constitutivamente sustentadora da reprodução do sistema capitalista, mas, sobretudo, como uma ação coordenadora, articuladora e, por vezes, empreendedora da acumulação de capital.

A complexidade desta perspectiva tem a ver com as dificuldades de construção apresentadas pelas formulações existentes, no campo da análise marxista que procuramos trabalhar. As formulações, via de regra, circunscrevem-se ao estágio das "deduções

1.4. O período final da fase de conformação da estrutura econômica: as reformas de 1964-1967

As condições econômicas e políticas no começo de 1964 poderiam ser descritas da seguinte forma¹⁴ :

- o perfil da indústria assemelhava-se ao de uma economia madura, com os departamentos de bens de produção (D1) e bens de consumo durável (D2) completos, embora sem um potencial de consumo que lhes viabilizasse uma estabilidade dinâmica;

categoriais", ou das "avaliações" vinculadas a situações concretas. Offe e Ronge (1984) defendem algumas teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado Capitalista" que são importantes para uma tentativa de entender os determinantes de sua ação concreta. A questão é relevante, sobretudo, para países como o Brasil, de industrialização tardia. A consideração que fazem os autores é que o Estado não favorece interesses específicos (imediatos), mas protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital. Haveriam quatro determinações funcionais que caracterizam o Estado: a) privatização da produção material; b) dependência dos impostos; c) acumulação como ponto de referência; e, d) legitimação democrática. Uma questão que logo se apresenta é a da pertinência dessas determinações funcionais para países de industrialização tardia e de instituições políticas instáveis. Pelo menos duas delas precisariam ser qualificadas: a privatização da produção material e a legitimação democrática.

Desconsiderando, no momento, essas qualificações, para nós interessa considerar uma linha diferente que se abre com a formulação acima: a da existência de uma certa seletividade institucional, isto é, a existência de um processo de filtragem institucional de decisões que restringem o escopo da ação estatal, motivo desta nota de rodapé. É inequívoco que as dificuldades que o País teve de reorientar a sua economia nos anos 70 e 80 tem relação com isso.

Offe (1984) apresenta a seletividade a partir da idéia figurada de um "processo de seleção", gerador de ocorrências, isto é, de uma certa configuração de regras de exclusão institucionalizadas. A exclusão é expressa pelos "não-acontecimentos". Para que este processo seja possível, a estrutura interna do sistema de instituições políticas precisa conter premissas sedimentadas que funcionem como critérios de seleção em dois sentidos: I) o aparelho estatal deve apresentar uma seletividade que procure decantar um "interesse de classe" a partir dos interesses estreitos, efêmeros, contraditórios e imperfeitamente formulados de uma política pluralista de influências, isto é, deve escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os "interesses globais do capital", de forma a favorecer a sua articulação; ii) o Estado necessita ainda de uma seletividade complementar, que consiste em proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas - uma seletividade que permita ao Estado defender, prática e politicamente, o interesse de classes que ele próprio construiu e reduziu ao seu núcleo racional, conferindo-lhe oportunidades de realização fundamentalmente privilegiadas (idem, *ibidem*, pag. 150).

Uma seletividade como essa pressupõe e se sustenta na idéia de uma sociedade com instituições políticas democráticas já consolidadas, o que não ocorre no Brasil. Isto quer dizer que o processo de filtragem institucional tem especificidades que precisariam ser discutidas. O funcionamento do aparelho de estado no Brasil é muito mais "aberto" no sentido de comportar pressões e lobbies diretamente no interior do Executivo, dificultando a aferição da natureza do processo de arbitragem das políticas públicas. (veja Draibe, 1985)

Para fins desta tese, consideramos que este processo existe e que ele guarda uma relação importante com as características do funcionamento concreto das instituições políticas e com a correlação de forças que se apresenta nas várias conjunturas. As não-transformações sociais seriam correspondentes às decisões de exclusão, seriam os não-eventos. (veja, para uma discussão das questões acima, Martins, 1985:15-40)

¹⁴ Passaremos a discutir imediatamente as reformas estruturais empreendidas pelos governos militares. Na nossa interpretação, não há elementos fundamentais a serem tratados no período 1961-1963, quanto à conformação da estrutura econômica.

- as funções do Estado tinham se alargado, não apenas as produtivas (empresas estatais) como as de coordenação, o que correspondeu à criação de inúmeros instrumentos de política econômica¹⁵. Mesmo assim, não se apresentava uma redefinição do papel do Estado, nem se tinha uma coordenação instrumental de política econômica ou uma máquina administrativa reestruturada;
- a economia ressentia-se da desaceleração iniciada em 1962, tolhida em suas possibilidades de recuperação pelos desequilíbrios estruturais, sobretudo pela ausência de mecanismos de financiamento mais avançados capazes de estimular os investimentos públicos e privados; e tolhida por uma taxa de inflação em ascensão;
- Finalmente, a utilização do câmbio, que fora decisiva nas etapas precedentes - especialmente quando da implementação do Plano de Metas - estava virtualmente esgotada, particularmente com o fim das taxas múltiplas de câmbio em 1961, exigindo reformas estruturais que permitissem uma montagem integrada dos novos instrumentos de política econômica. (veja Oliveira, 1979:34)

Diante desse cenário econômico e no bojo de circunstâncias políticas efervescentes, ocorre o Golpe Militar de 1964. No plano político, ele vai significar uma reorganização das classes dominantes em torno de um novo projeto social, engendrando um novo processo de arbitragem das políticas públicas que permitirá

¹⁵. A este respeito, a seguinte indicação do Plano Trienal seguramente tem a ver com este aspecto: "A ação do Governo se exercerá através de um conjunto de medidas, mutuamente compatíveis, orientadas para dois objetivos: a) assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada a taxa de crescimento prevista, e b) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajuste, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações determinadas pelas limitações da capacidade para importar." (Plano Trienal, pag. 8).

a implementação das reformas necessárias à complementação da estrutura econômica, conforme apontamos anteriormente.

As reformas levadas a cabo pelo Governo Militar visaram essencialmente completar a estrutura econômica, sem um reordenamento do aparelho do Estado que pudesse configurar uma natureza diferente de inserção, antes o contrário¹⁶. Esta é uma contradição importante, uma vez que em vários aspectos o Governo que assume é a antítese dos governos anteriores. As reformas permitiram que vários aspectos institucionais relativos à estrutura de financiamento fossem alterados. Lembremos que a estrutura de financiamento consiste na forma específica pela qual a economia financia seus gastos públicos e privados, a natureza da atividade de intermediação e a solidez e natureza da moeda nacional. As reformas criaram uma nova forma de financiamento do setor público - reforma tributária, criação de fundos compulsórios e criação de novos títulos públicos -, novas formas de financiamento privado e

¹⁶ Esta afirmação pode ser sustentada pela leitura dos próprios objetivos do PAEG, que expressam a intenção e avaliação do Governo sobre as condições sociais e econômicas daquele momento (junho de 1964). "O presente Programa de Ação, dentro do seu propósito básico de estabilização, desenvolvimento e reforma democrática, estabelece as linhas gerais da política econômica a ser adotada no Brasil no período de julho de 1964/março de 1967 a qual visará a consecução dos seguintes objetivos:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho;
- e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar." (PAEG, 1964:15) Segundo a opinião de Martins (1985:33-34) "De fato o Estado que emerge no Brasil a partir da Revolução de 30, e se consolida no curso do processo de industrialização, é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (...), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção para organizar a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo promotor e ator da industrialização. Essa ação do Estado, que se anuncia ainda de forma mais ou menos incipiente nos anos 30-40 (...), torna-se à cada vez mais importante e cada vez mais evidente, a partir da década de 50, pelo papel por ele desempenhado na efetiva constituição (...) de um sistema industrial no país."

intermediação - reforma bancária -, uma âncora para sustentar a moeda - a correção monetária -, além das reformas institucionais que tornaram possível essas alterações e as sintetizaram - os Atos Institucionais e a constituição de 1967.

Um dos aspectos essenciais de nossa tese é que a natureza dessas transformações não contempla adequadamente as necessidades de financiamento da economia, se estas incluírem o longo prazo, funcionando o sistema financeiro privado com riscos bastante baixos e, na prática, apenas como repassador de recursos externos e como gestor de algumas atividades relacionadas aos fundos compulsórios. O que é importante frisar é que neste momento chave não se constituem no País finanças industrializantes.

Finanças industrializantes são aquelas "que têm 'compromisso' com o processo de desenvolvimento do País. São finanças baseadas em sistemas financeiros, em relações entre bancos e indústrias que permitem a existência de financiamento de curto, médio e longo prazos. Compatíveis, portanto, com a ampliação da produção, de investimentos em inovações tecnológicas, em infraestrutura e com a resolução de questões sociais" (Braga, 1994:1). É claro que uma estrutura de financiamento com essa não depende apenas de ações do Governo. Parte da natureza da nova estrutura de financiamento tem a ver com a forma extremamente "fragmentada" dos vários capitais que atuam na economia, característica que já apontamos. Neste caso, só ações políticas

mais amplas, baseadas em acordos sociais, poderiam viabilizar um processo de transformação social desta amplitude, sem rupturas. Além disto, a especialização do sistema financeiro privado nas aplicações de curto e médio prazos, isto é, uma especialização baseada em riscos pequenos (ou nenhum) e alta rentabilidade, dificulta a possibilidade de constituição de finanças industrializantes.

As reformas implementadas pelo Governo Militar seguiram dois eixos, ambos expressos no PAEG-Programa de Ação de Governo. O primeiro deles buscava interromper o desarranjo crescente da economia, particularmente a escalada inflacionária que, se mantida a projeção do primeiro semestre de 1964, ultrapassaria os 100% a.a. (veja Tabela I-2). Para tanto, previa-se um programa "desinflacionário" e uma série de reformulações emergenciais da legislação econômica e, sobretudo, da Lei Salarial. Para o PAEG, a raiz do processo inflacionário estava na inconsistência distributiva da renda, concentrada em dois pontos: "a) dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; [e] b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas" (PAEG:19). Esperava-se que, a partir do programa "desinflacionário" e das alterações na legislação econômica, a inflação estivesse controlada em dois anos (até o final de 1965).

Um segundo eixo buscou reformas estruturais que podem ser resumidas em quatro pontos: a) uma reforma tributária; b) um novo mecanismo de financiamento do crescimento não-inflacionário; c) uma montagem de um sistema de planejamento de longo prazo; e d) uma reforma do aparelho de Estado. Destes pontos, os dois primeiros acabaram por constituir uma nova forma de financiamento da economia.

A nova estrutura de financiamento foi estabelecida essencialmente por essas reformas e por algumas outras alterações posteriores, até meados da década de 70. O seu desenho institucional buscou seguir os contornos daqueles dos países desenvolvidos, em particular os EUA, na forma de um mercado financeiro segmentado. Entretanto, esta estrutura acabou por ter pelo menos três características diferenciadoras em relação ao modelo dos países desenvolvidos, apresentando: a) um sistema financeiro em que, no segmento privado, dominam as operações de curto e médio prazos, ficando as operações de longo prazo adstritas ao segmento oficial e aos repasses de créditos do exterior, funcionando os bancos privados como meros agenciadores; b) um sistema de financiamento dos gastos públicos centralizado no âmbito federal e que não consegue acompanhar os gastos crescentes do Estado exigidos pelas características da estrutura de investimentos, aspecto este agravado por uma tendência estrutural para a renúncia fiscal. Isto não quer dizer que este seja o único

aspecto determinante do déficit público, cuja causa principal é, em termos de dimensão, essencialmente financeira (rolagem da dívida pública); e c) um padrão monetário não conversível e que apresenta estruturalmente duas moedas. Uma delas é a moeda corrente utilizada para pagamentos de salários e transações; a outra é a moeda dos contratos: os títulos públicos e privados com cláusulas de indexação (correções monetária, cambial, etc). (veja Corrêa, 1994)

Em conjunto, as reformas concentravam significativamente o poder decisório no âmbito federal, com profundas implicações para Estados e Municípios, isto é, tinham profundas implicações para a forma de funcionamento do sistema federativo. Os Estados e Municípios perdiam graus de liberdade quanto ao mecanismo de arrecadação - o sistema tributário (veja Quadro 5) - e quanto às suas capacidades de influenciar, pelas suas políticas específicas, a política econômica global, que passa a seguir estritamente os objetivos do Governo Federal. (veja Lopreato, 1992:cap. 1)

Quadro 5
SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL - DÉCADA DE 60

Constituição de 46 e Emenda const. nº 5 1961	Emenda constitucional nº 18 1965 - vig. 01/01/67
Impostos federais 1. Imp. importação 2. Imp. consumo 3. Imps. únicos 4. Imp. renda 5. Imp. s/ transferência de fundos p/ exterior 6. imp. s/ negócios 7. Imps. extraord. 8. imps especiais ----- ----- -----	Impostos federais 1. Imp. importação 2. IPI 3. Imps. únicos 4. Imp. renda ----- ----- 5. Imps extraord. 6. Imp. s/ exportação 7. Imp. s/ transp./comun. 8. IOF 9. IPTR
Impostos estaduais 1. Imp. s/ vendas e consignações 2. Imp. s/ transmissão causa-mortis 3. Imp. s/ exportação 4. Imp. s/ atos lei est. 5. Imps estaduais	Impostos estaduais 1. ICM 2. Imp. s/ transmissão de bens intervivos/causa-mortis ----- ----- -----
Impostos municipais 1. ITR 2. Imp. transm. int.vivos 3. IPTU 4. Imp. s/ Ind. profis. 5. Imp. de Licença 6. Imp. div. públicas 7. Imp.atos.sua economia	Impostos municipais ----- ----- 1. IPTU 2. ISS ----- ----- -----

fonte: Barbosa (1991:125)

O que queremos mostrar é, sobretudo, que as reformas, embora abrangentes e de grande impacto na estrutura econômica brasileira, não se confrontaram com as transformações anteriores impostas pelo Plano de Metas de Juscelino. Ao contrário, as reformas vieram a consolidar um padrão de desenvolvimento, a partir da consolidação da estrutura econômica, que começou a ser estabelecida na segunda metade da década de 50. As condições para as transformações foram dadas por uma mudança importante na correlação das forças sociais e no processo de arbitragem das

políticas públicas. No período de Juscelino, as condições políticas não foram suficientes para permitir que algumas transformações básicas fossem realizadas. Por um lado, estabeleceu-se as condições técnico/financeiras para a consolidação de um departamento de bens de produção, isto é, criou-se as condições essenciais para a autodeterminação do capital. De outro, evitou-se enfrentar alguns aspectos necessários para que essa autodeterminação pudesse efetivar-se.

Passemos agora a analisar como as novas condições históricas do começo da década de 70 interferem sobre a estrutura econômica, engendrando novas questões e pondo em cheque o padrão de desenvolvimento.

Seção 2

A mudança nas condições internacionais no momento de auge do crescimento econômico

Todo este processo de transformação da estrutura produtiva interna brasileira foi possível devido a condições extremamente favoráveis do capitalismo mundial no pós-guerra. Não que houvesse a impossibilidade dessas transformações em circunstâncias diversas das que historicamente aconteceram, mas a opção de "jogar para a frente" adotada pelo Governo Juscelino, quanto ao financiamento do Plano de Metas, esteve sempre colada ao quadro geral favorável. As "condições externas", somadas às opções

históricas de desenvolvimento feitas pela sociedade brasileira, definem um elemento estrutural fundamental que é a inserção do País na ordem capitalista mundial. A inserção abrange vários aspectos dentre os quais privilegiamos os econômicos, que estão mais diretamente ligados à constituição da estrutura econômica que investigamos.

O processo de industrialização pesada no Brasil - a transição à acumulação especificamente capitalista - deu-se em condições internacionais de grandes transformações na ordem capitalista, especialmente no período do pós-guerra. A participação do País na divisão internacional do trabalho foi marcada pelas mesmas limitações desse processo por um período de mais de 30 anos. Somente com a conformação definitiva da estrutura econômica esta inserção sofreu algumas modificações, mesmo assim sem que se desse uma ruptura com a fase anterior. A inserção tem diversas dimensões analíticas possíveis. Destacamos duas delas que sintetizam, na nossa interpretação, as demais: a dimensão das estratégias geopolíticas nacionais e a dimensão dos fluxos econômicos.

A inserção geopolítica diz respeito à forma de articulação dos interesses nacionais aos das potências hegemônicas na ordem capitalista. A articulação é feita por relações econômicas cujas definições políticas nacionais - opções de desenvolvimento - apoiam-se mutuamente, a partir da concepção ideológica expressa nas organizações políticas dos países e de suas posições geográficas.

A inserção internacional estrutural que tratamos diz respeito apenas à dimensão econômica, nos seus traços mais gerais. Ela busca apreender um tipo de relação onde os fluxos financeiros - capitais de empréstimos e de risco - e os fluxos comerciais - produtos - são definidos pela natureza da estrutura econômica. O processo de definição de nossa inserção ocorreu em conjunturas internacionais extremamente favoráveis. Elas permitiram que algumas contradições importantes do nosso desenvolvimento fossem "jogadas para a frente", via crescimento econômico (Fiori, 1984). Essas mesmas condições permitiram, posteriormente, que ocorressem "não-transformações sociais" no *padrão de desenvolvimento*, além de consolidarem uma natureza de inserção significativamente frágil, pela sua inflexibilidade.

Tratemos, em primeiro lugar, a título de breve referência, das condições internacionais do pós-guerra. A ordem do pós-guerra tem seu formato delineado pelo Acordo de Bretton Woods, que marca a disposição definitiva dos Estado Unidos em deter a hegemonia político-econômica do capitalismo, através do controle do sistema monetário internacional.

O sistema constituiu, de fato, os Estados Unidos como uma espécie de banqueiro do mundo, um suporte de todo o sistema, na linha que previa o Plano White. Entretanto, o conjunto de normas constantes do Acordo não funcionou até 1958. Apenas a partir deste ano e até 1971, com a volta da conversibilidade das moedas, o

sistema foi implementado. As razões para isso estão ligadas à precária situação dos países que participaram diretamente da guerra. A fragilidade política de certos países da Europa Continental e o temor dos EUA de que houvesse um aumento da influência comunista, induziram uma alteração da política americana, concretizada pelo Plano Marshall - PRE (1947). O plano permitiu a reconstrução da Europa e Japão e o aumento das relações de comércio multilaterais. A produção industrial dos países participantes do PRE aumentou em 39% de 1948 a 1952. Ao mesmo tempo, o volume bruto das exportações mais que duplicou, enquanto que o volume de importações aumentou em cerca de um terço. Alguns países do PRE começaram a acumular ouro e divisas. O nível de vida melhorou consideravelmente na Europa e os preços se estabilizaram na maioria dos países.

O reflexo dessa situação espelha-se inversamente no balanço de pagamentos dos EUA. O excedente comercial caiu de 10,1 bilhões em 1947 para 3,6 bilhões em 1952. As ajudas governamentais mais investimentos em capital, oficiais e privados, ultrapassaram os excedentes em bens e serviços. No início de 1950, o balanço geral de pagamentos dos EUA acusava déficit.

Ao final da década de 50, com o término do Plano Marshall, a ajuda econômica dos EUA à Europa Ocidental caiu drasticamente. Contudo, permaneceram os gastos militares que no período 1954-59 atingiram a cerca de 1,5 bilhão de dólares ao ano. As doações e empréstimos do governo americano mantiveram-se nos

níveis do PRE, devido à extensão dos interesses americanos aos países em desenvolvimento.

O importante a reter de todo este processo são dois aspectos chaves para o entendimento da inserção brasileira internacional. Em primeiro lugar, a década de 50, período em que ocorrem as principais transformações internas, é um momento de expansão extraordinária e onde o comércio entre os países está facilitado pelo crescimento das economias. Em segundo lugar, este é um período em que ocorre o processo mais intenso de internacionalização do capital, isto é, o processo pelo qual a concorrência entre os capitais multinacionais se estende aos vários mercados nacionais. Desta forma, foi possível a um país como o Brasil, de grande mercado potencial, atrair os capitais estrangeiros com benefícios que se somavam ao movimento decorrente do processo concorrencial mais geral.

A inserção internacional que resultou do nosso processo de industrialização foi, portanto, em grande parte, subordinada ao processo mais geral, o que não é surpreendente. Ela caracterizou-se, do ponto de vista comercial, por uma clara divisão interna do trabalho entre o capital estrangeiro e capital nacional. Ao primeiro foi reservada a participação em setores tecnologicamente mais avançados e de maior exigência de volume de capital. Eram os setores que apresentavam algum potencial de exportação e que, ao mesmo tempo, permitiam completar a matriz industrial brasileira e viabilizar a substituição de importações de bens de capital. Esses

eram os segmentos de bens de consumo durável e de capital, bem como os de bens intermediários. Ao capital privado nacional foi reservada a permanência em alguns setores industriais tradicionais - cimento, papel e celulose, alimentos, têxteis, etc - e na agricultura, particularmente o café. O capital estatal completava a matriz em setores intermediários de baixa rentabilidade ou estratégicos, como a energia elétrica e o petróleo. Do ponto de vista financeiro, a inserção internacional caracteriza-se pela dependência da estrutura de financiamento dos fluxos monetários externos. O crédito de longo prazo é essencialmente suportado por fluxos monetários do exterior, intermediados pelo capital bancário, privado e estatal. A dependência é agravada pela existência de uma moeda não-conversível e que tem suas funções como dinheiro divididas com os títulos públicos federais, conforme já anotamos na seção anterior. Este aspecto é inteiramente preservado, mesmo na década de 90.

Quanto ao comércio, há um claro deslocamento das exportações como principal fonte de dinamismo da economia, característico da fase de transição. Serra (1983), utilizando dados referentes ao período de 1947 a 1980 (preços de 1970), mostra que a participação das exportações declinou de 14,8% para 7,6% do PIB; resultado de uma expansão desse último de 7,1% a.a. contra 5,6% das exportações. Houve também um "fechamento" da economia quanto a importações, embora obedecendo a uma trajetória cíclica; as importações declinaram de 13,7% para 7,0% do PIB. Paralelamente à perda de importância, as exportações sofreram uma diversificação de

sua pauta. As vendas de café passaram de 60% em 49/50 e 53% em 62/63 para 13,4% do total das exportações em 78/79. Os produtos manufaturados passaram de 10,5% para 45% entre 68/80. Estes indicadores são parcialmente revertidos na década de 80.

Essa inserção internacional sofre uma inflexão importante já no começo da década de 70. As transformações no cenário internacional - particularmente as do sistema financeiro -, latentes na década de 60 e visíveis na década seguinte, estimularam fortemente o ajustamento dos países centrais e, portanto, a uma alteração na ordem capitalista internacional do pós-guerra. O processo ganhou impulso definitivo com a primeira crise do petróleo em 1973. O aspecto mais importante para o Brasil foi a intensificação da reestruturação industrial, com alteração do paradigma tecnológico e profundas implicações para o padrão competitivo internacional. Estes são, entretanto, aspectos ligados ao início da descoordenação da estrutura econômica e que trataremos mais à frente. Continuemos, por hora, a discutir as modificações internacionais.

Completada a transição, a economia entra em fase de desenvolvimento capitalista, nos marcos tecnológicos da "II Revolução Industrial" (Cano, 1993). Nos primeiros anos desta nova fase, logo após as reformas de 1964 a 1967, a economia brasileira experimenta uma expansão sem precedentes. À diferença da conjuntura relativa ao período do Plano de Metas de Juscelino, esta apresenta uma conjunção de diversos fatores externos e internos favoráveis

que resultam em taxas de crescimento de mais de 10% a.a.. O aspecto mais marcante da expansão é que ela ocorre a partir do setor de bens de consumo durável (veja Tavares, 1983). Uma retomada consistente costuma iniciar-se pelo crescimento do setor de bens de capital, em resposta a decisões de investimento do conjunto da economia.

Tabela I-3
TAXAS DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

anos	em percentagens			
	PIB	indústria	agricult.	serviços
1962	6,6	8,1	5,5	5,8
1963	0,6	-0,2	1,0	-0,1
1964	3,4	5,0	1,3	1,4
1965	2,4	-4,7	12,1	2,3
1966	6,7	11,7	-1,7	6,6
1967	4,2	2,2	5,7	4,6
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4
1974	9,0	7,8	1,0	9,7
1975	5,2	3,8	7,2	2,9

Fonte: 1962-1970, Velloso (1987); 1971-1975, IBGE. Compilado de Abreu (1990)

Ocorre que o período de transformação estrutural de 1956 a 1967 produziu um excesso de capacidade significativo, particularmente no setor de bens de consumo durável. As "reformas financeiras" permitiram que esta "folga" produtiva fosse ativada, criando-se poder de compra, tanto pelo crédito ao consumidor quanto pelo crédito às empresas. Além disto, a ambiguidade da política econômica do período do PAEG¹⁷ foi superada e as políticas

¹⁷. A ambiguidade diz respeito à prioridade dada à estabilização da economia - basicamente o controle da inflação - e à retomada do crescimento. Supunha-se que a estabilização seria rapidamente atingida - mediante medidas emergenciais - e o esforço poderia ser concentrado no crescimento. Contudo, a política de estabilização permaneceu por muito mais tempo, já que a inflação não foi debelada.

monetária e fiscal foram flexibilizadas, tornando-se posteriormente expansionistas.

Das medidas tomadas em relação ao crédito foram particularmente importantes aquelas referentes ao crédito ao consumidor e à construção civil - crédito habitacional. Foram destinados também recursos para a agricultura e criaram-se subsídios adicionais, facilidades creditícias e diminuição de entraves burocráticos à exportação. Finalmente, foi adotado o regime de minidesvalorizações cambiais, a partir de 1968.

As possibilidades do gasto público foram ampliadas pelo "saneamento" das finanças públicas e pela possibilidade de financiamento do déficit através da emissão de títulos, ambas resultado de medidas tomadas no bojo da definição da nova estrutura de financiamento. A ênfase foi posta em novos investimentos de infra-estrutura, com importantes efeitos sobre o gasto privado. O Governo lançou mão ainda de subsídios e incentivos fiscais para a promoção de setores e regiões menos desenvolvidas, que passaram a fazer parte da política industrial. O BNDE manteve os financiamentos ao setor privado concentrando nele, após 1968, metade do total de seus empréstimos. A política salarial foi mantida, não obstante tenha sido atenuada.

Em síntese, a nova gestão econômica (Delfim Neto) aproveitou o espaço criado pela anterior e manipulou os

instrumentos de política econômica disponíveis para estimular abertamente o crescimento. O cerne da retomada do crescimento residiu nas reformas da gestão anterior (Campos-Bulhões). Foram elas que permitiram o auto-financiamento das empresas públicas que passaram a operar com relativa autonomia financeira e de mercado. Os estímulos à capitalização financeira foram diversos, mas o mais importante, sem dúvida, foi o da generalização da correção monetária. A entrada do capital estrangeiro novo também foi estimulada. A forma preferencial da entrada de capitais foi via empréstimos, resultando em endividamento externo (veja Davidoff, 1993). Desta maneira, retomou-se o fio-condutor do desenvolvimento, perdido nos anos de 1961 a 1967.

Na nossa interpretação, o período de expansão de 1968 a 1973 é aquele em que o padrão de desenvolvimento atinge o limite de suas potencialidades. Esta afirmação não diz respeito apenas ao fato de que o crescimento e o emprego são elevados, e a inflação é baixa, mas, sobretudo, a que a idéia do desenvolvimento acelerado e da superação do atraso relativo aos países avançados é mais forte. Neste período, os elementos estruturais permaneceram estáveis, mesmo considerando a conjuntura internacional mais conturbada a partir de 1971, com o esgotamento de Bretton Woods.

Essa "estabilidade" vem a ser perturbada apenas em 1973, com o "choque do petróleo". Isto quer dizer que, no que diz respeito à inserção brasileira no comércio e sistema financeiro, as

transformações internacionais já em curso desde o final dos anos 60 começam a intervir de maneira significativa. As transformações no sistema financeiro internacional, aliadas à crise do petróleo, estimularam o ajustamento estrutural-industrial nos países mais avançados, exceto os Estados Unidos, conforme já apontamos. Os ajustamentos tinham o caráter de adequação das economias nacionais à nova situação internacional, mas estimularam uma onda inovativa industrial, iniciada com a recuperação das economias européias e Japão na década de 60 e que ganhou uma dimensão de reestruturação industrial nesses mesmos países e, por sua importância, na economia mundial, estabelecendo o que é definido por alguns autores como a "III Revolução Industrial" (Cano, *ibidem*).

A natureza da reestruturação é de alteração de paradigma tecnológico, com profundas implicações para o padrão competitivo internacional. A maior parte das empresas transnacionais, sobretudo as mais atingidas pelo processo - microeletrônica e os setores que utilizam mais intensamente seus produtos como insumos; automotiva - promoveram alterações estratégicas de dimensão crucial para os países em desenvolvimento. Considerando que desde a década de 50 havia um movimento intenso de internacionalização da concorrência entre os capitais, determinando um fluxo de investimentos para os mercados nacionais dos países em desenvolvimento - investimentos diretos -, a reestruturação industrial redirecionou gradativamente o fluxo para os mercados preferenciais dos países centrais. (veja Canuto, 1993:26-27)

A partir de 1973, todo este conjunto de aspectos é agudizado para o Brasil. Isto por várias razões. Em primeiro lugar, a resposta à crise do petróleo foi um ajustamento macroeconômico das principais economias, diminuindo nosso potencial de exportação. Em segundo lugar, as definições estratégicas das empresas transnacionais foram alteradas, seja pelo lado do estímulo negativo às expectativas dado pela reversão do crescimento, seja pela própria reestruturação industrial. Ora, a participação patrimonial do capital estrangeiro no Brasil é significativa, além de ser qualitativamente importante. As empresas estrangeiras são líderes nos seus mercados, de forma que uma queda nos seus volumes de investimentos interfere decisivamente sobre a taxa de investimento global (veja tabela I-4). Considerando que as suas decisões estratégicas são tomadas nas unidades matrizes, sem intervenção significativa do Estado, a reestruturação impôs restrições à base internacionalizada de nossa indústria.

Tabela I-4
DISTRIBUIÇÃO DAS SUBSIDIÁRIAS DAS TRANSNACIONAIS ENTRE AS
1.000 MAIORES EMPRESAS - 1974

itens	número de EMN em relação ao setor			participação nas vendas		
	total ¹	EMN ²	participação	total do setor	EMN	participação
set. atividades						
agricultura	7	-	-	0,5	-	-
mineração	10	7	70	1,4	1,2	32,9
ind. transfor.	665	276	42	68,9	87,6	50,0
construção	59	7	12	4,3	1,8	16,5
serv. gerais	59	2	3	9,3	3,4	14,4
comércio/fin	183	22	12	14,3	5,6	15,5
serviços	17	1	6	1,3	0,3	10,0
total	1000	315	32	100,0	100,0	39,3

fonte: "Quem é quem na economia brasileira", Visão, 1975. Elaborado pela CEPAL: Joint CEPAL/CTC Unit, Working paper número 5, julho de 1977. Compilado de Possas (1983)

1. A amostra total de 1.000 maiores empresas por volume de vendas no conjunto da economia

2. Filiais de EMN (empresas transnacionais), compreendendo todas as empresas com participação estrangeira no capital, mesmo abaixo de 50%.

Em terceiro lugar, as condições internacionais para empréstimos - a ascensão dos patamares de juros - são alteradas diminuindo o interesse das empresas nacionais em buscar o crédito externo. Quarto, a economia brasileira encontrava-se no auge da expansão, com vários projetos de investimento em maturação que teriam problemas de continuidade caso o crescimento não fosse mantido. E, finalmente, a matriz industrial era demasiadamente dependente do petróleo.

O importante a enfatizar é que as transformações nas condições internacionais foram permanentes, impondo definições estratégicas a todos os países. Aos países em desenvolvimento, em particular, estas definições superavam em muito os ajustamentos do consumo às novas condições de oferta. Para o Brasil, as transformações indicavam uma nova inserção, cuja natureza exigia uma adequação do padrão de desenvolvimento histórico ou um processo de transição coordenada para um novo padrão de desenvolvimento. A resposta brasileira foi consubstanciada pelo II PND, cujo alcance não é imediatamente percebido pela análise de seus objetivos e propostas, merecendo um esforço de interpretação, o que será feito na seção seguinte.

Seção 3

A desarticulação e crise do padrão de desenvolvimento

Quando as condições internacionais mudam, conforme mostrado na seção anterior, enfrenta-se concretamente uma alternativa estratégica entre alterar as bases do padrão de desenvolvimento - uma transformação estrutural induzida e socialmente acordada - ou promover modificações que permitissem a sua continuidade e aprofundamento. Isto porque a inserção internacional da economia brasileira não comportava espaço para a permanência do desenvolvimento sem correção de rumos. O crescimento do comércio, os fluxos financeiros - empréstimos e investimento direto -, a participação do capital estrangeiro, eram imprescindíveis e as transformações no cenário internacional as atingia diretamente.

Contudo, enfrentar essa discussão era difícil para o governo, uma vez que poderia significar o reconhecimento de que as decisões anteriores tomadas pelos governos militares não tinham sido corretas ou, pelo menos, não tinham sido suficientes para garantir a passagem do país ao grupo das nações mais desenvolvidas da ordem capitalista. O rumo político adotado foi, portanto, outro. A alternativa socialmente discutida (mesmo limitada pelas condições sociais da época) foi a de que a escolha consistia entre um ajustamento tradicional - a absorção imediata da elevação dos preços do petróleo, com uma provável recessão corretiva - e o

financiamento, via entrada de capitais de empréstimos e investimentos diretos, que permitisse o amortecimento do impacto do aumento de custos sobre os preços internos, garantindo-se a manutenção do crescimento. A possibilidade de transformações essenciais na estrutura econômica foi descartada¹⁸, apresentando-se as opções acima de tal maneira que a opção do governo aparecesse como a única decisão racional. É claro que o II PND não se circunscrevia ao financiamento, incluindo toda uma proposta de reorientação do crescimento nos anos seguintes, mas o que estava em jogo naquele momento era a decisão de curto prazo¹⁹. As propostas do Plano só teriam repercursões no longo prazo.

Observe-se que as implicações das decisões não eram apenas políticas - relativas à sustentação do governo -, mas, também, de grande importância para o conjunto da economia. O II PND marcava a mais séria intervenção planejada pelo Estado, desde o Plano de Metas. Todavia, a interpretação dada pelo governo à decisão expressa pelo Plano naquela conjuntura, e mesmo a avaliação feita pela maioria dos autores e críticos, seguiu uma linha muito limitada. Em nenhum momento esteve em questão uma possível transformação das bases da estrutura econômica.

¹⁸. Entendemos por transformações essenciais aquelas que modificam definitivamente os elementos estruturais que tratamos nas seções anteriores. As propostas que compunham o II PND não chegavam a este ponto. Tratava-se de uma reorientação do crescimento, baseada num conjunto de investimentos estatais de grande porte e que, uma vez efetivados, não manteriam os níveis posteriores das taxas de investimento, que voltariam a ser sustentadas pelos setores tecnologicamente mais dinâmicos do departamento de bens de consumo durável. Portanto, a característica da estrutura de investimento continuaria a ser a mesma.

¹⁹. "A principal preocupação é adaptar-se, do ponto de vista de estrutura econômica, de forma segura e rápida, às necessidades da situação criada pelas transformações internacionais, sobretudo a crise de energia. Isso deverá viabilizar que, com um esquema financeiro externo cuidadoso e inteligente, seja possível preservar o desenvolvimento acelerado." (II PND:19)

O diagnóstico que aparece no texto do II PND é, na maior parte das vezes, tomado como correto. A maioria dos autores que investigou o tema conclui que a identificação dos problemas pelos quais passava a economia brasileira no começo da década, feita pelo Plano, era adequada. A afirmação vale em relação à segunda alternativa apresentada acima, vale dizer, em relação à alternativa ajustamento versus financiamento. Não há qualquer menção a problemas de desenvolvimento, ou à necessidade de correção dos rumos do "estilo de desenvolvimento" adotado pelos governos militares. Trata-se, reenfatizando, de uma concepção muito limitada de diagnóstico. A rigor deveria fazer parte dele uma avaliação crítica dos caminhos trilhados pelo desenvolvimento brasileiro até ali e das condições de sua permanência no futuro. Ao contrário, tudo se passou como se os caminhos previamente definidos fossem inexoráveis.

O diagnóstico do II PND limitava-se a mostrar problemas relacionados à produção industrial e a indicar as ações necessárias para a sua resolução. Ele indicava uma necessidade "estrutural" de modificação na ênfase do crescimento da economia do setor de bens de consumo durável para o de bens de produção; reconhecia problemas de compatibilidade dinâmica entre o crescimento dos vários ramos da matriz industrial e propunha-se a corrigi-los mediante a arbitragem dos gastos públicos e da concessão de incentivos (veja II PND:25). O objetivo era modificar a natureza do crescimento da economia nos anos seguintes, sem necessariamente alterar a estrutura de

investimentos, que, ao final do ciclo concentrado de investimentos públicos, continuaria tecnologicamente dependente dos investimentos estrangeiros no País, considerando-os tanto como novos fluxos externos - investimentos diretos -, quanto os reinvestimentos. A tentativa era de harmonizar a base produtiva que apresentava sérios gargalos estruturais, na linha do próprio diagnóstico.

A questão é que a alteração da estrutura de investimentos exigiria mais do que apenas um bloco de inversões, mesmo que este tivesse dimensões relativamente grandes. Para tanto, haveria que se fazer uma reorientação dinâmica permanente para que novos setores passassem a ditar o movimento da economia. A natureza dos investimentos previstos pelo II PND não cumpria o requisito. As linhas de ação previstas atingiam os setores de insumos básicos, transporte, comunicação, energia e bens de capital. Destes, apenas o último poderia cumprir a função de liderança tecnológica, sem, no entanto, exercer o mesmo papel em relação às expectativas. O setor de bens de capital não tem um encadeamento suficiente para, por si só, alimentar a taxa de investimento global. Os demais são setores que não exercem liderança. São setores de alta densidade de capital, pequeno grau de diversificação e baixa rentabilidade. Os investimentos realizados neles não têm continuidade, apresentando elevada concentração em determinadas conjunturas e, portanto, apresentando saltos de capacidade de produção. São normalmente setores de responsabilidade do Estado.

Além desses aspectos, as ações previstas pelo II PND não apontavam para a superação do padrão tecnológico relativo à II Revolução Industrial²⁰. Os investimentos tinham antes o sentido de aumentar a produção nacional em setores já tradicionais. As observações anteriores ficam assim reforçadas. No final dos anos 70, os países desenvolvidos consolidavam um novo padrão tecnológico baseado na utilização intensa da microeletrônica, que passa a ser o setor mais importante no que se refere à inovação tecnológica. Ao longo dos anos 80, este setor, por sua capacidade de disseminação do progresso técnico para os demais setores, e mesmo pela importância relativa de sua produção, passou a ser o regulador do dinamismo das economias nos países centrais²¹.

A interpretação expressa no II PND foi aceita pelos principais investigadores que se dividem em pelo menos quatro linhas analíticas. A primeira delas considera que as decisões propostas pelo Plano eram corretas, apenas realçando que a implementação passou por problemas que determinaram posteriormente o seu fracasso. Serra (1983) tem uma posição típica a este respeito. Segundo ele, há dois problemas centrais com o II PND. O

²⁰. "As excepcionais taxas de crescimento desfrutadas pelo governo autoritário, entre 1967 e 1974, induziram seus dirigentes e sua tecnocracia à formulação do projeto "Brasil-Potência", imaginando poder converter a economia brasileira numa das maiores potências econômicas mundiais. A impossibilidade de sustentação desse megalômano plano (que previa uma taxa de inversão - I/Y - de cerca de 40%) logo se mostrou e a tentativa de correção de sua trajetória resultou no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - Segundo PND, que buscava aprofundar a industrialização pesada (principalmente infra-estrutura, insumos básicos e bens de capital), procurando, com isto, criar graus de liberdade para tentar corrigir, tardiamente, os gravíssimos desequilíbrios cambiais e financeiros gerados pelo megalômano projeto." (Cano, 1993:19)

²¹. "A eletroeletrônica foi o setor do bloco eletromecânico que experimentou maior crescimento, nos anos 80. Essa constatação confirma os resultados de outros estudos que também registraram o contraste entre o dinamismo da eletroeletrônica, a retração da mecânica e o desempenho fraco do material de transporte, desde a década de 70. A novidade dos anos 80 consistiu em que o maior dinamismo transformou esse setor em segmento de dimensões comparáveis às da mecânica e do material de transporte. Dessa forma, seu desempenho passou a ter impacto significativo sobre o da eletromecânica como em todo." (Laplante, 1992:37)

primeiro refere-se ao momento em que foi realizado, quando a economia doméstica se desacelerava, após o auge do ciclo expansivo e quando a conjuntura internacional já era recessiva. O segundo diz respeito ao fato do plano ter sido fundamentalmente financiado externamente em moeda, por não poder contar com o aporte de capital de risco, pelas razões que apontamos, relacionadas com a estratégia do capital estrangeiro.

Na mesma linha analítica, Batista (1987) procura mostrar que, apesar dos erros ocasionais em questões de política econômica e em decisões de projetos de investimentos, a estratégia do II PND exerceu um papel positivo para o ajustamento externo da economia, além de sustentar o crescimento econômico. Ele destaca dois aspectos negativos: 1) a estratégia subestimava as dificuldades relacionadas com o fato de que a economia havia atingido plena utilização de capacidade e alguns setores já mostravam claros sinais de superaquecimento; e 2) contava de maneira irrealista com condições favoráveis da conjuntura internacional, que não aconteceram. Este último fato gerou má aplicação dos recursos para investimentos e, portanto, maiores custos para o conjunto dos projetos. A consequência mais visível desta incorreção foi que alguns projetos foram interrompidos e outros suspensos.

Essa linha analítica expressa por Serra e Batista não se confronta com a do II PND. Isto pode ser apreendido pela leitura de Reis Velloso (1986) - uma espécie de versão oficial - que considera

que o País procurou um ajuste à crise do petróleo, principalmente através da mudança na matriz industrial e no balanço de pagamentos. O ajuste é entendido como a procura de opções que permitissem o recondicionamento da economia à nova situação, com vistas a continuar crescendo de forma auto-sustentável. Seguindo sua argumentação, a estratégia consubstanciada no II PND objetivou realizar o ajustamento em três campos: o macroeconômico, o estrutural e o de energia. No macroeconômico houve a decisão de não fazer recessão e, portanto, de não provocar um choque fiscal e monetário, permitindo a desaceleração gradual. No estrutural, propôs-se uma mudança no padrão de industrialização (sic) e no energético tentou-se o equilíbrio entre a produção interna, importação e consumo, principalmente do petróleo.²²

Segundo Reis Velloso, a estratégia apresentava uma diferença importante em relação ao ajuste convencional: menor dependência em relação ao ajuste macroeconômico, que se faria progressivamente; e maior ênfase no ajuste "estrutural" e específico de energia. A razão de se ter recorrido ao financiamento é que este tipo de ajuste levava tempo, exigindo condições temporárias de gestão. No seu ponto de vista os objetivos foram alcançados.²³

²² Esta última afirmação, confronta-se visivelmente com a nossa interpretação. Os investimentos previstos pelo II PND situavam-se, do ponto de vista tecnológico, nos marcos do que consideramos como "II Revolução Industrial". Tanto que Cano (1993:17) toma como período de maturação da segunda onda tecnológica os anos de 1933 a 1980: "A inserção do Brasil nessa Segunda Revolução Industrial (...) demorou meio século, a partir da 'crise de 1929'. Por outras razões, levamos outro meio século para consolidarmos sua implantação: iniciamo-la entre 1933-1955 de forma restringida e incipiente e de forma mais decisiva nos períodos 1956-1962 e 1968-1980, quando concluímos a instalação dos setores produtores de bens de consumo durável, de bens intermediários e de capital."

²³ "O Governo Geisel estava profundamente imbuído do caráter grave e duradouro da crise do petróleo, que se previu, explicitamente, iria afetar a economia mundial na presente década [de 80]. Daí ter recorrido ao citado ajuste estrutural (ao lado da

Em posição oposta, abrindo uma linha analítica mais conservadora, Langoni (1985) considera que a opção gradualista, frisada acima por Reis Velloso em relação ao desequilíbrio externo, permitiu sustentar o crescimento, não obstante o rápido endividamento externo. Segundo ele, estaria implícita na estratégia de financiar o desequilíbrio a hipótese acerca do caráter transitório do choque do petróleo. Esta crítica indica a imperiosidade do ajustamento à época e relaciona os problemas posteriores à decisão incorreta de seu adiamento.

A concepção expressa por Langoni sustentou, por outro lado, uma crítica ideológica conservadora e que atingiu proporções de debate nacional. A questão relacionava-se à intervenção do Estado. O II PND era visto criticamente como uma opção pela intervenção mais acentuada na economia - estatismo -, afastando-se do ideário liberal. Este foi um debate importante, embora não faça parte diretamente de nossa investigação. (veja, a este respeito, Teixeira, 1993:2ª parte)

Lessa (1978) - numa terceira linha analítica - faz uma crítica bem mais abrangente. Segundo ele, na medida em que a expansão industrial anterior - no período do "milagre" - não alterou significativamente a estrutura industrial, a manutenção de altas taxas de crescimento, acoplada a uma total reordenação de

desaceleração progressiva do PIB), em torno do qual girou a estratégia de 1974. O processo constituiu a forma mais válida de ajustamento, por eliminar as causas do desequilíbrio estrutural, permitindo ao País continuar crescendo.

O que não saiu dentro das previsões foi a enorme dívida a que se chegou em 1982, resultando na atual [1986] conta de juros." (Reis Velloso, 1986:423)

prioridades, segundo a qual o automóvel deixaria de ser o setor de ponta da expansão, e a indústria de base (siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, química de base, grande mineração e eletrônica pesada) e produção de máquinas e equipamentos passariam a ser os setores de ponta, exigia, dada a própria vulnerabilidade anterior, que a economia lograsse manter um alto nível de importações. Portanto, manter a taxa de crescimento proposta pelo II PND implicava que a economia conseguisse necessariamente seguir expandindo as suas exportações de produtos primários de natureza agrícola e alguns poucos produtos de origem mineral.

Para Lessa, estava proposto que, em paralelo ao esforço ou à mudança de prioridades, fosse preservado o "export drive" que havia caracterizado a fase anterior. A estratégia previa um agente privilegiado: a empresa estatal. Os investimentos destas empresas sustentariam o crescimento, aumentariam a demanda por bens de capital e reordenariam a economia através de seus projetos. Além disto, permitiriam que se fizesse um reordenamento espacial, muito difícil em outras circunstâncias. Mas a crítica fundamental e, aí sim, relacionada aos aspectos que desenvolvemos na primeira parte da seção, diz respeito à disposição de manter o projeto Brasil-Potência, em circunstâncias bastante adversas, como mostram os demais elementos levantados.

O contraponto a essa interpretação de Lessa é feito por Castro (1985) - a quarta e última linha analítica. Segundo ele, a

resposta brasileira ao brutal desequilíbrio externo que se manifesta em 1974 surge como uma opção imperiosa frente às novas condições da economia mundial, de forma a assegurar a transição ao estágio superior de desenvolvimento. As responsabilidades da política econômica e, em particular, do planejamento seriam enormes. Tanto mais que, relegada às condições de mercado, a economia não parecia tender a reagir à crise com novos avanços.

Segundo ele, a opção brasileira foi de enfrentar os problemas pela raiz, buscando uma "solução duradoura" e não apenas transitória para a crise do petróleo. Face à autêntica reconversão da base energética e à reestruturação do aparelho produtivo, promovidas a partir de 1974 pelo Governo Brasileiro, seria verdadeiramente incompreensível a afirmação, feita por Langoni, de que estava implícita na estratégia a transitoriedade da crise do petróleo.

Quanto a Lessa, diz que o autor lê o II PND como um meio de defesa do projeto Brasil-Potência, nascido no interior do aparelho de Estado, fazendo da "crise do petróleo" uma justificativa para o projeto. O próprio equilíbrio das contas externas seria um objetivo tático. Para Lessa, enfim, o diagnóstico explícito é apenas a ponta do iceberg, havendo que partir para o não dito. Para Castro, Lessa vê no episódio do II PND um caso extremo de descolamento do Estado de suas bases de sustentação. Castro entende de maneira diferente. Para ele trata-se de um plano

cujas propostas centrais encontram-se profundamente marcadas pela consciência de que o mundo se encontrava mergulhado em grave crise, que tornava patente a vulnerabilidade da economia brasileira. Mesmo assim, ele concorda que o Plano encontra-se impregnado da decisão de levar a termo o processo de desenvolvimento econômico, dando razão, sob este prisma, à tese de Lessa - "despida de exageros".

Nossa interpretação funda-se no questionamento deste último aspecto, conforme nos referimos no começo desta seção. "Levar a termo" o processo de desenvolvimento implicava em manter o padrão de desenvolvimento estabelecido em anos anteriores. Para que isto fosse possível, as mudanças na estrutura industrial eram efetivamente necessárias, o que em si feria interesses, na medida em que implicava em reorientar a ênfase das políticas públicas econômicas. Às mudanças na matriz industrial, o Governo adicionou o objetivo de desconcentrar espacialmente os novos investimentos, aumentando ainda mais a oposição decorrente dos interesses de valorização dos capitais do centro sul - nacionais e estrangeiros. Ora, a representação política destes capitais era organizada e forte, a sustentação ao Plano precisaria de novos apoios, provavelmente com mudanças adicionais que permitissem a adesão de novos grupos sociais. A estratégia passou ao largo dessas questões, configurando o descolamento do Estado de suas bases de sustentação, conforme Lessa (1978). O Governo, de fato, perdeu antigos apoios, sem ganhar novos.

Como se apreende da "versão oficial" de Reis Velloso, além do apoio ao processo de complementação da indústria pelos investimentos em infra-estrutura, era importante a sustentação à política econômica gradualista, durante o período de gestação dos novos investimentos. A razão é simples e decorrente da argumentação que apresentamos acima. À diferença do que diz Lessa, o II PND não propunha uma reestruturação industrial, nos moldes de uma mudança de polo dinâmico, como o Plano de Metas. Havia sim uma intenção de estabelecer-se um novo padrão de crescimento, no período de montagem das novas empresas e que, acreditava-se, permitiria o prosseguimento futuro da expansão, na linha da fase do "milagre".

Não se pode, contudo, menosprezar a dimensão da mudança nas condições de crescimento a partir desse momento, muito menos das suas conseqüências para o desempenho da economia. A mudança no padrão de crescimento é visível (veja Carneiro, 1991:8-14) e é na sua natureza que buscamos os elementos para a discussão do início do processo de descoordenação do padrão de desenvolvimento, que entra em crise nos anos 80. Este processo inicia-se pelo que chamamos de desarticulação da estrutura de investimentos, isto é, pela descaracterização da estrutura estabelecida pelo Plano de Metas.

3.1. A descoordenação da estrutura de investimentos e a deterioração das contas públicas

O capital estrangeiro ocupa um papel essencial na estrutura de investimentos, não apenas pelo seu volume - de significativa importância relativa -, mas pela natureza do investimento inovador e determinante da dinâmica da economia. Esta é a nossa referência básica. A mudança na estratégia de concorrência realizada no bojo da reestruturação industrial internacional não repatriou imediatamente - é evidente - a massa de capital sob seu domínio, sobretudo porque não se sabia que impacto teriam as transformações na ordem internacional sobre o Brasil. Todavia, houve uma perda crescente da importância do mercado nacional em relação aos planos de investimento. Numa economia que pretendia taxas elevadas de crescimento (10%, em média) a alteração teve o status de uma modificação estrutural importante.²⁴

Ao enfrentar as transformações reafirmando o projeto social desenvolvimentista²⁵, o Governo procurou manter o padrão de

²⁴. "(...) a intenção manifesta no II PND de alavancar o setor privado nacional quer via políticas de gasto e financiamentos públicos ou na formação de *joint ventures* tripartites - objetivos facilitados pela disponibilidade de empréstimos bancários privados no exterior - teve uma contrapartida na aceitação de formas externalizadas de transferência de tecnologia (acordos de licenciamento, *joint ventures* com posição minoritária, etc) por agentes externos em vários segmentos; e (...) mesmo nos casos de ingresso de capital e tecnologia sob a forma de investimentos diretos, a participação do capital externo assumiu um caráter mais 'induzido', com as decisões de investimentos industriais "autônomos" envolvendo diretamente a articulação estatal e sua capacidade fiscal financeira de gasto" (Canuto, 1993:32). O que queremos chamar a atenção é que a participação do capital estrangeiro na determinação do nível de investimentos sofreu uma queda, que esta relacionada a um redirecionamento dos investimentos deste tipo de capital para os mercados nacionais dos países desenvolvidos. "Nos países desenvolvidos, a desaceleração gerou grande ociosidade na capacidade produtiva, estimulando a racionalização dos processos produtivos. (...) os investimentos destinados à racionalização da capacidade produtiva e à redução de custos ganharam importância relativa" (Laplante, 1992:5).

²⁵. Não há aqui uma identidade com o Nacional Desenvolvimentismo, o que significaria discutir aspectos que não são parte de nosso objeto. O que queremos sugerir é que há uma disposição de manter as bases do modelo econômico, a partir de uma determinada "seletividade social", específica do regime autoritário. Trata-se de insistir num pacto de poder montado pelo Golpe de 64. Sônia Regina de Mendonça (1986:74-75) descreve assim este processo: "O Golpe de 64 correspondeu, portanto, à redefinição do pacto do poder no País. Sua articulação originou-se numa primorosa composição entre dois segmentos básicos - os militares e o empresariado industrial - manifestada institucionalmente no 'complexo' Escola Superior de Guerra (ESG)-Instituto de Pesquisas

desenvolvimento promovendo modificações na sua estrutura econômica. As modificações buscaram ampliar a participação dos capitais nacionais privado e estatal na economia, tendo em vista as novas definições estratégicas do capital estrangeiro. Na prática, isto implicou enfrentar duas ordens de questão: a dificuldade de coordenação política devido à mudança na ênfase dos objetivos de política industrial; e as limitações técnicas e financeiras do capital privado nacional.

O importante a reter é que a estrutura de investimentos conformada pelo Plano de Metas descoordena-se. Em primeiro lugar, pela mudança de estratégia do capital multinacional, que apontava para uma diminuição da intensidade de seu papel dinamizador no investimento global. Em segundo lugar, pelo aumento da importância do capital privado nacional, particularmente no setor de bens de capital, sem que este estivesse em condições tecnológicas, financeiras e gerenciais para tanto²⁶. Finalmente, pelo aumento da

Econômico-Sociais (IPES) e Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Aliando os princípios da doutrina da segurança nacional à sã campanha de mobilização da opinião pública contra o 'comunismo', a ação destes organismos logrou produzir o clima propício ao 31 de março, bem como capitalizar o apoio e a legitimidade de outros setores sociais alheios ao pacto (como as classes médias, por exemplo).

Em termos imediatos, o golpe representou o afastamento dos setores mais atrasados das classes dominantes do núcleo do poder, substituídos pela burguesia industrial e financeira. Simultaneamente, ele representou o esmagamento e a desarticulação das forças populares, excluídas, doravante, de toda a possibilidade de participação em qualquer instância do aparelho de Estado. Os instrumentos definidores dessa nova 'paz social', tão ao sabor das classes médias que a apoiavam, foram uma nova legislação trabalhista e salarial, além da repressão no seu sentido mais físico. Somente nos quadros de um regime político de exceção a continuidade do modelo econômico inaugurado em 1955 estaria garantida." Para uma discussão específica das várias "ideologias" veja Miriam Limoeiro Cardoso (1978), Guido Mantega (1985) e Ricardo Bielschowsky (1988).

²⁶ O período que se inicia em 1974 é tomado como base para a periodização do desenvolvimento do setor de bens de capital por quase todos os seus investigadores. Veja, por exemplo, Fernando Lopes de Almeida (1983:33, 42-43). "(...) deve ser dito que a fixação de 1974 como início do período repousa em diversos motivos, dos quais os mais relevantes são a relativa desaceleração do crescimento econômico, as mudanças a nível da situação comercial e financeira internacional e o recrudescimento das pressões inflacionárias. Em função de todos esses fatores e das respostas governamentais às pressões daí resultantes o desempenho da indústria de bens de capital passa a ser afetado de modo diferente do ocorrido anteriormente. (...) É interessante ainda observar os principais setores de destino de produção de bens de capital sob encomenda para o período 1974-1977 (...). Destacam-se os setores naval, de petróleo, petroquímica, álcoolquímica, de energia elétrica e de siderurgia e metalurgia. (...) a demanda estatal é de grande peso no que se refere ao segmento produtor de bens de capital sob encomenda e condiciona largamente seu ritmo e

importância da ação econômica do Estado, tanto diretamente na produção quanto no estímulo ao investimento - via subsídios -, sem que a sua estrutura de financiamento fosse alterada. Os déficits fiscais, as dívidas públicas interna e externa, são os indicadores dos limites estruturais às possibilidades de atuação do Estado, nos marcos do padrão de desenvolvimento em vigor. Além destes, o enfraquecimento gradativo da moeda nada mais é do que a expressão da impossibilidade de manutenção do crescimento naquelas condições. Conforme apontamos na seção 2, uma moeda forte sustenta-se numa economia forte, em termos de dinamismo da produção.

À diferença do que ocorreu com a estrutura de investimentos, que embora tenha na essência postos os elementos da descoordenação ainda em 1974 e só mais tarde eles tenham se tornado visíveis, a deterioração das contas públicas - item importante da estrutura de financiamento - apresenta-se imediatamente. O enorme aumento no gasto em divisas, decorrente da triplicação dos preços do petróleo, gerou um desequilíbrio no balanço de pagamentos de proporções significativas (veja Tabela I-5). À parte o impacto que o próprio fato causou sobre as expectativas dos agentes, delineando cenários desfavoráveis e deprimindo - como tendência - o gasto de investimento, a dependência do País em relação ao petróleo era

modalidade de expansão. (...) Outro tipo de informação que evidencia as dificuldades por que teria passado a indústria de bens de capital (...) refere-se ao nível médio de utilização da capacidade instalada, disponível para o período 1971/78 (...). Enquanto a utilização da capacidade manteve-se em níveis elevados em 1974 e 1975 (em função da tendência ascendente observada até 1973), a partir de 1976 a tendência à queda é nitida. No período 1977/78 o nível médio de utilização para a indústria de bens de capital situou-se pouco acima de 80%.* Veja, também, Franco Vidossich (1974). "Quanto ao desempenho do setor, pode-se dizer que nos primeiros anos houve uma resposta favorável aos estímulos dados pelo governo. Entretanto, as deficiências tecnológicas aparecem na década de 80, disseminando-se pelos demais setores."

grande²⁷. O "choque de custos" fez com que ocorresse uma mudança nos preços relativos internos que, a rigor, dado o tipo de resposta institucional, prevaleceu por toda a década, como um impulso ao crescimento dos preços²⁸.

Tabela I-5
IMPORTAÇÕES POR CATEGORIAS DE USO

categorias	US\$ milhões		
	1972	1973	1974
bens de consumo	463	720	973
matérias-primas	1.565	2.560	5.568
combustíveis e lubrificantes	469	769	2.962
bens de capital	1.734	2.142	3.119
total importações	4.232	6.192	12.641
total exportações	3.991	6.199	7.951

fonte: BACEN. compilado de Castro (1985:28)

²⁷ "O transtorno das contas externas verificado no ano de 1974 surgiu como resultado do crescimento explosivo do valor das importações. Em decorrência deste último fenômeno - e não obstante a vigorosa expansão das exportações - o País incorreu naquele ano em descomunal déficit comercial, que em dólares de 1984 atingiu a cifra de US\$ 9,9 bilhões.

O vultoso déficit de mercadorias registrado em 1974 encerrava, sem dúvida, um componente especulativo, responsável, em grande medida, por um acréscimo do dispêndio com matérias-primas superior à elevação do gasto com petróleo.

Mesmo descartado este componente especulativo, responsável, em grande medida, por um acréscimo do dispêndio com matérias-primas superior à elevação do gasto com petróleo. Mesmo descontado este componente, era no entanto flagrante o surgimento de um desarranjo de grande magnitude nas contas externas." (Castro, 1985:27)

²⁸ A leitura que normalmente se faz é a seguinte. Os preços são inflexíveis para baixo. O aumento do petróleo faz com que haja uma mudança dos preços relativos a seu favor. Os agentes, no intuito de preservar as suas margens e fatias de mercado, reajustam seus preços, provocando uma espiral inflacionária que só se esgotaria se houvesse uma acomodação definitiva, com perdas assumidas por alguns segmentos.

Tabela I-6
PRINCIPAIS SUBSÍDIOS¹ E INCENTIVOS FISCAIS DA ÁREA FEDERAL
1973 - 1980

subsídios\incentivos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
incentivos\PIB	2.7	3.5	3.5	3.0	3.4	3.5	3.0	1.7
incentivos\receita trib	28.1	35.8	39.7	31.2	37.5	39.8	39.5	21.5
subsídios\PIB	0.4	1.3	1.7	2.4	2.5	1.9	3.2	6.0
subsídios\receita trib	3.8	13.1	19.8	24.8	27.4	21.9	40.9	77.8
subsídios+incent/PIB	3.0	4.7	5.2	5.4	5.9	5.5	6.2	7.6
subsídios+incent/r.tr	32.0	48.9	59.5	56.0	65.0	61.7	80.3	99.3

fonte: Langoni (1981). Bases institucionais da Economia Brasileira.

1. implícitos ao crédito (agropecuário, exportação); diretos (trigo, petróleo, soja, açúcar); explícitos ao crédito (PROAGRO, PROTERRA FUNDAG); compra e venda de produtos agrícolas (preços mínimos e estoques reguladores)

Naquelas circunstâncias, manter o nível de crescimento exigia uma compensação desproporcional (para maior) por parte do setor público quanto a gastos e transferências - subsídios e incentivos fiscais, etc (veja Tabela I-6) - que contrabalançassem o efeito negativo do choque²⁹. Já a partir de 1976 o desarranjo da economia era evidente.

Passemos à década de 80 onde a crise do padrão de desenvolvimento apresenta-se de maneira mais definitiva.

²⁹ Veja, também, artigo recente de Delfim Neto (Correio Braziliense, Brasília, 21/9/92, pag. 7) onde ele faz um comentário sobre a opção de política econômica (sic) desta época. Depois de apresentar, na sua visão, o quadro daquele momento diz: "Sem dívida teríamos sido forçados a cortar drasticamente o nível de consumo e o nível de produto. Pudemos fazer a dívida porque tínhamos crédito e porque sabíamos, nós e nossos credores, que com o tempo adequado produziríamos o ajuste da economia brasileira com menor custo social. Era preciso evitar os choques dramáticos porque também sabíamos que eles têm efeito permanente sobre o nível de renda e de consumo."

3.2. Crise e Estagnação nos Anos 80

Que fique claro que as opções feitas em 1974 não diziam respeito apenas a decisões de política econômica. O País vivia uma conjuntura até então extremamente favorável, com crescimento acelerado e perspectivas acesas de efetivar o "grande salto no desenvolvimento" para níveis compatíveis com os das nações avançadas. Promover um ajuste significava muito mais do que adequar a economia à nova situação internacional significava colocar em discussão o padrão de desenvolvimento adotado. Esta era uma opção impensável naquelas condições políticas. No entanto, mantida esta referência de fundo, o que precisa ser discutido é a dimensão das implicações decorrentes do caminho escolhido. Trata-se de discutir as repercussões da estratégia adotada para o desenvolvimento social posterior e, no caso de nossa investigação, as repercussões para o desempenho da economia, particularmente ao longo da década de 80.

A leitura atenta do II PND mostra que os seus elaboradores tinham clareza das modificações em curso na ordem econômica do pós-guerra e dos seus rebatimentos sobre a economia brasileira. Assim, fica evidenciado, pela natureza da estratégia adotada, um sentido social mais amplo de defesa de uma opção de desenvolvimento. Ocorre que o "desequilíbrio" decorrente das transformações internacionais não estava circunscrito a um problema de balanço de pagamentos, conforme sugerimos na seção anterior. As próprias bases do padrão de desenvolvimento precisariam ser

alteradas ou, pelo menos, redimensionadas frente as mudanças de estratégia empreendidas - ou em curso - pelo capital estrangeiro³⁰. Não é por outra razão que a ênfase do plano é feita em ramos ocupados pelo capital privado nacional e pelo Estado.

Ora, a maior parte dos mecanismos de financiamento propostos e implementados no período de 1964/67, particularmente aqueles referentes ao longo prazo, ficou a cargo do Estado. A resposta aos desequilíbrios provocados pelo aumento dos preços do petróleo mais a mudança necessária à reorientação do processo de crescimento, ambas dependiam significativamente destes mecanismos. Apenas o aumento do fluxo de capitais de empréstimos do exterior não dependia diretamente do Estado; mesmo assim, eles foram contratados a partir de uma direção política posta pelo II PND e por medidas de política econômica que tornaram o "custo de oportunidade" dos recursos internos muito elevado. A questão é saber se a estrutura de financiamento era compatível com tamanha tarefa.

Observe-se que, para nós, não se coloca de imediato, neste ponto da investigação, a discussão da pertinência da natureza dos investimentos estatais empreendidos na década de 70, na linha da discussão desenvolvida por Carneiro (1991) em contestação à leitura de Castro (1985). O que queremos mostrar é que a

³⁰. O impacto quantitativo dessas mudanças não é tão expressivo. Do ponto de vista de novos investimentos a queda é pequena, pelos menos em dólares correntes. Os investimentos diretos caem de 940 milhões em 1973 para 887 milhões em 1974, recuperando-se levemente a partir de 1975. Os impactos mais importantes ocorrem de 1982 em diante.

deterioração aguda da capacidade de intervenção do Estado, que se apresenta na década da 80, origina-se da opção feita em 1974, concretizada pelo II PND, e posteriormente aprofunda-se em reiteradas renovações de sua perspectiva: em 1979, com o II choque do petróleo e aumento dos juros internacionais; em 1982, com a crise cambial; em 1985, com o fim do regime militar; e, finalmente, em 1988 com a elaboração da nova Carta. Chamamos estes momentos de "momentos peculiares" pelas condições excepcionais de possibilidade de mudança do padrão de desenvolvimento, além de apresentarem uma visibilidade muito maior. De uma forma correspondente, chamamos as decisões - ou opções - de preservação do padrão de desenvolvimento de não-transformações sociais, conforme definição já apontada na primeira seção deste capítulo.

Nossa tese a este respeito é que as não-transformações sociais - a ênfase na permanência do padrão de desenvolvimento -, como contra-face da tentativa de manutenção do crescimento a qualquer custo, tiveram um impacto negativo crescente sobre as contas públicas. Este é o determinante estrutural da crise econômica dos anos 80, cujas expressões conjunturais são o aumento, período a período, das dívidas externa e interna e o desmantelamento gradativo da moeda.

De fato, a estrutura de financiamento do gasto público começa a deteriorar-se a partir de 1974. Ela compõe-se de receitas tributárias e patrimoniais, fundos compulsórios, emissão de moeda,

dívida pública e receita das estatais. Destas, cabem algumas observações específicas em relação às receitas tributárias, dívida pública e receita das estatais porque são os itens que apresentam maiores alterações nos anos 70.

No que diz respeito à parte das receitas fiscais, a centralização dos tributos na esfera federal (reformas de 1964/67) teve pelo menos duas conseqüências importantes: i) houve uma perda de autonomia dos Estados e Municípios, descaracterizando, do ponto de vista político e econômico, a federação brasileira na sua expressão tributário-fiscal tradicional; e ii) mais importante e decorrente da primeira, houve a possibilidade de intervenção centralizada da esfera federal, concedendo subsídios que viriam a corroer a receita pública. *"Não só os orçamentos estaduais e municipais foram esvaziados, como decorrência da centralização, como o próprio governo federal abriu mão de seu potencial de arrecadação em favor do setor privado, diminuindo sua representatividade como instrumento financeiro de planejamento governamental."* (Afonso & Dain, 1987:4)

Como vimos, a estratégia de 1974 impunha um período de maturação dos novos investimentos, no qual a política macroeconômica deveria servir de mecanismo de "sintonia fina" para o crescimento econômico, utilizando-se largamente de incentivos e subsídios. Isto foi agravado por um outro elemento: a transferência de parte das contas do orçamento fiscal para o orçamento monetário

e das "estatais", este último estimulado pela descentralização associada à Reforma administrativa de 1967 (Afonso & Dain, 1987:4). Esta separação institucional permitiu uma ação do governo que não era perceptível à luz do orçamento da união, votado à cada período pelo Congresso. O fundamental é que se criou formas indiretas de estímulo ao setor privado, sem que se tivesse controle social e, sobretudo, sem que se tivesse uma noção exata, à cada período, do vulto da transferência.

À fragmentação institucional decorrente desta separação correspondeu uma especialização de funções nos distintos segmentos do aparelho de Estado. A Administração Direta cumpria as funções tradicionais do Estado, as fundações e autarquias cumpriam funções "complementares" relacionadas às políticas sociais, apoiadas em recursos oriundos de "contribuições sociais", muitas vezes meramente receitas fiscais não vinculadas às normas que regem o sistema tributário ou a seguridade social; enquanto que as empresas estatais cumpriam funções estratégicas no tecido industrial, garantindo a competitividade de outros ramos industriais pelos baixos preços dos produtos que produziam. A fragmentação - a ausência do comando único que ela implica - produziu a descoordenação e ineficiência do setor público e, por conseguinte, agravou as suas contas, de forma que as opções estratégicas já referidas acabaram por ter um impacto negativo muito maior.

Várias tentativas foram feitas para se recobrar o controle do conjunto do setor público, como foi o caso da criação da SEST-Secretaria de Controle das Empresas Estatais, sem sucesso expressivo. Na maior parte das tentativas impingiu-se um corte de recursos que apenas agravou a situação financeira das instituições (veja Nakane et alii, 1992:44-47). Todavia, esta tentativa de controle foi feita mantendo-se a ambiguidade entre a política macroeconômica e as propostas de longo prazo. Este é um ponto que vai apresentando nitidez cada vez maior à medida que se entra nos anos 80. As estatais, estrategicamente ligadas à concepção do II PND, através de seus quadros dirigentes, persistem nos objetivos estratégicos próprios, funcionando como um obstáculo à implementação da política macroeconômica, fundamentalmente presa à idéia de retomada da estabilização da economia.

Quanto à dívida mobiliária federal, ela afastou-se rapidamente do financiamento fiscal, passando inclusive sua gestão, de responsabilidade formal do Tesouro, para o Banco Central. Pelas reformas, a dívida seria um instrumento de financiamento orçamentário, destinado a captar recursos do setor privado para suprir eventuais desequilíbrios financeiros. Mas a necessidade de insistir num determinado "estilo de desenvolvimento" fez com que ela fosse muito mais. Além de lastrear operações especulativas e permitir a recomposição patrimonial das empresas privadas, a dívida foi utilizada como uma fonte de recursos para operações de fomento

da indústria, tipicamente de natureza fiscal, no âmbito do orçamento monetário. (Afonso & Dain, 1987:11)

O problema é que a utilização da dívida pública foi perdendo funcionalidade no esquema de financiamento do setor público, não só nos orçamentos fiscais como também no orçamento monetário. As operações de dívida pública confundiam-se com as operações de open-market, obrigando as autoridades monetárias a refinanciá-las, em condições de baixa rentabilidade e de estreitamento da liquidez, com conseqüências indesejadas pela política monetária. Mais importante, o crescimento exponencial de seus encargos acabou por aprisionar a dinâmica dos títulos públicos à lógica da rolagem da dívida. Além disto, a dívida pública mobiliária não capta recursos de fontes primárias excedentárias, constituindo-se em reserva monetária dos bancos para, estes sim, desempenharem o papel de bancadores em última instância da economia, transformando o mercado financeiro num mercado monetário.

Por último, a deterioração da estrutura de financiamento público apresenta-se pelo atrelamento entre a dívida externa e interna, tendo esta última um papel passivo de controle de liquidez gerada pela entrada líquida de recursos do exterior. Este é um aspecto crucial para a compreensão do agravamento geral das contas públicas que ocorre na década de 80, a partir da interrupção dos fluxos de recursos líquidos do exterior (Cavalcanti, 1988). Mostramos que a opção pela manutenção do crescimento, não obstante

os desequilíbrios gerados pelo choque externo, implicou num compromisso duplo do Estado, concretamente da gestão econômica. Por um lado, viabilizar o fechamento do balanço de pagamentos, o que exigia medidas que facilitassem ou estimulassem o fluxo de recursos financeiros do exterior. Isto foi feito pela utilização dos mecanismos estabelecidos pela Resolução 63 do Banco Central e pela Lei 4131³¹, que permitiam aos bancos comerciais a obtenção de recursos externos para repasses internos e às empresas que tomassem empréstimos no exterior (Davidoff, 1984). Por outro lado, exigia o compromisso de direcionar e estimular o investimento privado nacional através de uma coordenação direta - II PND -, concedendo subsídios e incentivos, muitas vezes viabilizado por repasses de recursos externos. Numa palavra, a opção do governo dependia substancialmente de recursos externos - do fluxo de recursos líquidos do exterior, em particular os financeiros.

Se até 1975 foi possível à gestão econômica operacionalizar esse esquema, o fracasso do II PND (tomado no seu conjunto), evidenciado a partir de 1976, fez com que restrições de política econômica fossem colocadas na ordem do dia. A partir deste

³¹. A lei 4131, de 1962, permite que as empresas nacionais tomem recursos de empréstimos no mercado financeiro internacional. A Resolução 63 do Banco Central, de 1967, estende aos bancos esta possibilidade, permitindo que eles repassem os recursos a tomadores nacionais. Há a possibilidade, largamente utilizada pelos bancos, de pulverização dos recursos para vários tomadores. "O grau de atratividade, para as instituições financeiras domésticas, dessa nova alternativa de captação pode ser avaliado através de algumas de suas características principais. Em primeiro lugar, logo no início dos anos 70, foi estipulado que o prazo de resgate interno das operações efetuadas nos moldes da Resolução 63 podia ser inferior ao do contratado com o credor externo. Isso significa que as operações externas de longo prazo eram transformáveis em operações de médio e curto prazos, respeitado o limite mínimo de 6 meses. Em segundo lugar, além dos encargos financeiros e fiscais, o risco de câmbio era integralmente transferido ao mutuário final. Em terceiro, ficou estipulado, a partir de agosto de 1974, que no intervalo de tempo entre a contratação externa e a efetivação do repasse, ou o intervalo entre dois repasses, os recursos em moeda estrangeira ficariam automaticamente depositados junto ao Banco Central, que assumia tanto o risco de câmbio como praticamente todos os encargos devidos ao credor externo." (Davidoff, 1984:124)

momento as dificuldades de gerenciamento econômico só aumentaram. Numa primeira fase, elas se expressaram na incapacidade do governo de estimular - ou continuar estimulando - o nível de investimentos necessário para a manutenção das condições de crescimento. Para compensar a menor demanda por recursos externos do setor privado, as estatais foram forçadas a obter recursos estrangeiros, de maneira a que o balanço de pagamentos pudesse ser fechado, no processo conhecido como "estatização da dívida" (Davidoff, 1984:58-59). Numa segunda fase, a incapacidade coordenadora transformou-se em incapacidade de financiamento das próprias atividades (década de 80), consagrando a crise do financiamento público. Pela importância da participação do Estado na economia, esta fragilidade estrutural passou a ser um elemento determinante nas expectativas desfavoráveis que predominaram ao longo dos anos 80 (Kandir, 1989).

Em síntese, os desvirtuamentos institucionais, as medidas *ad hoc* de política econômica tomadas no período de 74 a 81, foram produto de uma opção de desenvolvimento inviável nas condições históricas em que foi feita. Nestas circunstâncias, houve uma deterioração gradativa do ambiente geral para o cálculo econômico, deprimindo estruturalmente o investimento.

3.3. A implosão da estrutura de financiamento: a interrupção dos fluxos líquidos financeiros

Uma vez demonstrada a importância decisiva dos recursos externos para a dinâmica da economia e, portanto, para a própria viabilidade efetiva do padrão de desenvolvimento, a inversão de fluxo que ocorre a partir de 1982 é caracterizada como uma mudança qualitativa fundamental. Aqui entram tanto os investimentos diretos quanto os fluxos de recursos reais (mercadorias) e financeiros (empréstimos e capital de risco). Os primeiros já analisamos em seções anteriores, em particular as mudanças nas estratégias dos capitais multinacionais que redirecionam seus investimentos para os mercados preferenciais dos países centrais. Faltam ainda os fluxos de recursos externos *stricto sensu*.

A importância dos fluxos tem a ver com a natureza da estrutura de financiamento da economia, altamente dependente dos recursos financeiros externos para viabilização do crédito de longo prazo. Esta é, digamos, a razão estrutural originária. Entretanto, o fato de que a política econômica tenha, a partir de 1974, movido-se pela necessidade de estabilizar a economia em condições de "ajuste estrutural", determinou problemas adicionais aos da estrutura de financiamento. São problemas relacionados à administração do balanço de pagamentos, não apenas no que diz respeito à contabilização dos fluxos em divisas, mas também ao controle monetário em cruzeiros. Várias distorções ocorreram porque a política macroeconômica procurava cumprir o papel de "sintonia

fina", já referido, em circunstâncias adversas. Podemos citar, a título de exemplo, pelo menos dois itens: a elevada colocação de títulos públicos no mercado primário, particularmente em 1977/1978, para controlar a liquidez gerada pela posição superavitária do balanço de pagamentos; e, ligado ao primeiro, a tomada de recursos de empréstimos em volumes superiores às necessidades de fechamento das contas externas. Esta absorção de recursos financeiros superior às necessidades postas pelo balanço de pagamentos, até 1978 e em seguida, os desequilíbrios decorrentes da alta dos juros internacionais, relacionados à política econômica americana (veja Baer, 1993:26-27), criaram estoques de dívida - interna e externa - bastante elevados (veja Tabela I-9). O gerenciamento dos estoques passou a exigir per se recursos significativos, agravando as contas públicas, estruturalmente afetadas pela ampliação da renúncia fiscal - incentivos e subsídios (veja Tabela I-7).

Tabela I-7
INCENTIVOS E REDUÇÕES FISCAIS, SUBSÍDIOS E DISPÊNDIO PÚBLICO COM
CRÉDITO SUBSIDIADO - 1981/1987

itens\anos	(% do PIB)						
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
I- subsídios ¹	2,7	2,6	2,6	1,6	1,5	1,5	1,7
II- incentivos\isenç. ²	4,3	4,1	4,5	4,8	4,3	4,6	3,9
- incentivos	2,7	2,8	3,0	3,8	3,6	3,9	3,1
- isenções	1,6	1,3	1,5	1,1	0,6	0,7	0,8
-comércio exter. ³	1,5	1,6	2,1	2,7	2,2	1,6	1,6
III- crédito subsid. ⁴	5,7	4,7	7,0	6,5	9,6	3,7	5,3
-comércio exter. ⁵	1,3	1,0	1,1	0,6	0,1	0,2	0,3
total: I+II+III ⁶	10,4	9,1	11,8	11,5	14,1	8,4	9,0

fonte: Bontempo (s.d.). Compilado de Carneiro (1991:182)

1. itens principais: trigo, açúcar e álcool, petróleo e preços mínimos.

2. IRPJ, IRPF, IPI, DRAW BACK, ICM.3. IPI; isenção sobre lucros de exportação; créditos prêmio de IPI e ICM; isenção de ICM.

4. desembolso líquido.

5. relativo apenas a produtos manufaturados.

6. exclui dupla contagem de subsídios da União relativos a preços mínimos, computados em I e II.

Quando ocorre, em 1982, a interrupção do fluxo de recursos financeiros do exterior a economia defronta-se com um cenário de crise aguda (veja Tabela I-8). O impacto do constrangimento causado pela interrupção foi, guardada a importância de outros aspectos já apontados, determinante para o desempenho da economia nos anos 80. As finanças públicas são

Tabela I-8
SALDO EM TRANSAÇÕES COM O EXTERIOR - 1980/1989

itens anos	saldo em transações reais		saldo em transações financeiras		Δreservas
	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões
1980	-4,9	2,1	-2,1	0,9	-2,8
1981	-0,6	0,2	-1,2	0,4	0,6
1982	-1,5	0,5	2,0	0,7	-3,5
1983	5,1	2,5	4,5	2,2	0,6
1984	12,1	5,6	4,7	2,2	7,4
1985	11,7	5,1	12,1	5,3	-0,4
1986	6,9	2,5	11,7	4,3	-4,8
1987	10,0	3,3	9,3	3,0	0,7
1988	17,7	5,0	16,0	4,5	1,7
1989	14,6	3,0	14,0	2,9	0,6

fonte: BACEN. Compilado de Carneiro (1991:131)

atingidas duplamente: o setor público intensifica sua ação para viabilizar a rápida geração de um superávit comercial de modo a fazer face às importações, aumentando ainda mais os subsídios e incentivos para a atividade exportadora; e, após o processo de "estatização da dívida", passa a ser o principal devedor em moeda estrangeira, arcando com o ônus do pagamento de uma carga de juros elevada. Desta forma, forma-se um crescente déficit ampliado - déficit nas contas usuais (receitas - despesas, incluindo juros da dívida interna) + juros da dívida externa, em divisas.³²

³² "Tendo como marco central a transferência de recursos reais ao exterior, a deterioração das finanças públicas pode (...) ser vista de dupla perspectiva. A princípio está posta a questão de como o setor público viabiliza a geração do superávit comercial, o que (...) não pode ser subestimado, dado o impacto sobre a deterioração das receitas públicas. O outro aspecto da questão é o de como o setor público, principal devedor em moeda estrangeira, adquire as divisas do setor privado ou, mais particularmente, como financia a aquisição dessas divisas se não produz bens comercializáveis e, portanto, não produz diretamente divisas." (Carneiro, 1991:151)

É importante realçar que o fenômeno do déficit ampliado não deve ser identificado ao da crise fiscal, a menos que se queira desconsiderar todo o movimento histórico da década anterior. O fenômeno da crise fiscal é entendido como a incapacidade financeira do Estado de bancar gastos relativos às políticas sociais - o Estado de Bem-Estar Social - cuja existência no Brasil é objeto de controvérsias (veja Draibe, 1989). A questão aqui é outra. Em primeiro lugar, os laços constitutivos entre Sociedade-Estado-Economia não permitem a visibilidade ou identificação precisa dos espaços públicos econômicos³³. A simplificação ideológica de afirmar que a participação do Estado na economia extrapola os limites exigidos pela eficiência de funcionamento dos mercados não se sustenta historicamente. A constituição do Estado Capitalista Brasileiro em instâncias muito mais ampliadas do que aquelas relativas a nações tidas como liberais (EUA, Inglaterra) foi política e socialmente acordada, a partir de interesses privados das frações de classe dominantes. A reorientação desta participação só pode se dar em condições de uma nova circunstância histórica, com novas hegemonias e formas de dominação. Do contrário, corre-se o risco de desmantelamento estrutural, conforme pode-se perceber pelas conjunturas dos anos 80.

³³. Esta nossa afirmação não indica que estes laços sejam específicos do Brasil, apenas indicam que aqui estas relações são mais amplas e menos nítidas, porque o jogo de pressões, interesses e benefícios não se dá nos espaços institucionais apropriados - o parlamento -, mas diretamente na máquina administrativa do governo, seguindo ações de grupos localizados, sem nenhuma referência a interesses coletivos.

Em segundo lugar e em decorrência do primeiro, o ajuste privado - hoje também ideologicamente utilizado como exemplo de eficiência - foi feito a custos socializados, sem pactos ou opções democráticas. Desta forma, há uma aparente contradição entre o desempenho do setor privado e o do estatal, este último sempre mostrando debilidade. Acontece que o ajuste voluntário privado só foi possível pelas condições postas pela política econômica, como veremos no capítulo seguinte. A orientação das estatais para o exterior, vale dizer, a orientação para que elas buscassem o crédito externo em condições adversas, a preservação da possibilidade de valorização financeira sem risco, a proteção indiscriminada ao conjunto da indústria e o grau de concentração industrial permitiram condições excepcionalmente favoráveis para esse ajuste. Neste sentido, a crise do financiamento público não pode ser vista em si mesma, mas sim como uma crise do financiamento do conjunto da economia, uma vez que este processo origina-se e espraia-se por todos os setores.

Guardados os marcos do padrão de desenvolvimento, as possibilidades tradicionais de resolução da questão do financiamento do déficit ampliado são o ajuste fiscal, a emissão monetária e a emissão de títulos públicos, ou uma combinação das três opções. Em qualquer dos casos, os limites para a coordenação do Estado são comprimidos, devido ao impacto sobre as finanças

Tabela I-9
DÍVIDAS EXTERNA E INTERNA
1980/1991 - bilhões de dólares

itens\ anos	dívida externa ¹	dívida interna ²
1980	64,2	-
1981	74,0	38,5
1982	85,3	34,8
1983	93,6	42,0
1984	102,0	49,1
1985	105,1	58,4
1986	111,0	60,9
1987	121,2	67,7
1988	113,5	-
1989	115,1	-
1990	123,4	-
1991	123,9	-

fonte: Indicadores do IESP.

1. dívida externa total.

públicas e à queda da "poupança do governo", isto é, da massa líquida de recursos à disposição do Estado.

As formas concretas de exteriorização dos limites estruturais serão discutidas nos capítulos seguintes, como é o caso daquela relacionada à estrutura de financiamento. No momento, é importante deixar claro, mais uma vez, que há uma subordinação das

opções de política macroeconômica em relação às opções de desenvolvimento, isto é, em relação àquelas que têm a ver com os elementos constitutivos do padrão de desenvolvimento.

Este último aspecto - a relação entre as políticas macroeconômica e de desenvolvimento - é bem tratado, em outros termos, por Miranda (1992). Ele faz um estudo crítico das bases teórico-analíticas das políticas macroeconômicas de ajuste adotadas pelos países desenvolvidos, principalmente EUA, Alemanha, Inglaterra e Japão. O período abrangido pela investigação é do pós-guerra, particularmente o dos anos 70, devido ao esgotamento de Bretton Woods e à Crise do Petróleo. Essas políticas têm uma forte inspiração teórica, mas são, sobretudo, determinadas pelo arcabouço institucional de cada país e pelo grau de abertura das suas economias³⁴. No que diz respeito ao nosso estudo, a conclusão mais importante refere-se à constatação de um caráter pragmático na condução das políticas econômicas. Estas seguem preceitos gerais da linha teórica inspiradora sem, contudo, levá-los ao estrangulamento da economia. Isto quer dizer, em outras palavras, que os objetivos amplos são perseguidos em processos que não são muitas vezes lineares, valendo a regra da "gestão estável e possível", a partir dos aspectos institucionais mencionados e que, aqui, são

³⁴ "As seções anteriores [da tese] evidenciam que as relações existentes entre as políticas fiscal, monetária e cambial são determinadas pelo arcabouço institucional de cada país e por seu grau de abertura ao exterior. A efetividade das políticas macroeconômica e a existência de "correias de transmissão" entre fisco, juros e câmbio devem, assim, ser pensadas em função de parâmetros históricos concretos: a existência, ou não, de acesso direto do tesouro ao banco central; a existência de títulos públicos com prazo e juros negociáveis; a estrutura de prazos de vencimento e os principais detentores da dívida pública; a possibilidade de redescontos quase que automáticos do sistema bancário junto aos bancos centrais; o tipo de relação entre bancos e demais intermediários financeiros, e entre bancos e empresas; a diversificação e o nível de concorrência entre as instituições financeiras; e os níveis de desregulamentação, integração internacional e de inovação dos mercados financeiros privados." (Miranda, 1992:250)

apreendidos pelos elementos estruturais. Estes não são permanentemente modificados e estabelecem as condições para a efetividade das políticas macroeconômicas, ou os seus limites históricos estruturais.

Os elementos estruturais não são, todavia, imutáveis. Não são, tampouco, inflexíveis ou inadaptáveis. Ainda em 1974, no caso do Brasil, era possível uma adequação do desenvolvimento às novas condições externas, tendo em vista a dependência da economia dos recursos estrangeiros. Bastava que a estrutura de financiamento fosse alterada, que o crédito de longo prazo fosse constituído pelo sistema financeiro nacional, e as importações selecionadas tanto pela disponibilidade de divisas quanto pelas necessidades de expansão de setores industriais estratégicos. Certamente, a modificação exigiria uma opção política de desenvolvimento que apresentava dificuldades.

O aspecto político central de nosso padrão de desenvolvimento é a escolha da via da industrialização como o caminho para se alcançar níveis de vida semelhantes aos dos países mais avançados, com a qualificação de que seja um desenvolvimento sob controle nacional. Este projeto foi capaz de aglutinar as forças sociais necessárias à sua sustentação política, engendrando inclusive um movimento contrarrevolucionário quando esteve ameaçado. A explosão das reivindicações trabalhistas ao longo do Governo Goulart, a "ameaça" de uma política pública contrária aos rumos da

via da industrialização rápida, fizeram com que as forças sociais dominantes se reorganizassem e tomassem efetivamente o poder, em 1964. Paradoxalmente, a decisão de arbitragem pública da política econômica mostrou-se mais difícil. As modificações necessárias em 1974 e que, posteriormente, apresentaram-se em seguidas conjunturas, exigiam que alguns segmentos, ou frações de classe, que tradicionalmente tinham sido beneficiários da industrialização rápida, perdessem seus privilégios. Esta era a implicação da reorientação estrutural.

A questão diz respeito à natureza das decisões políticas no Brasil, ao balisamento do espaço público e privado, à forma pela qual a ação do Estado é definida. Ao longo deste capítulo verificamos que a "filtragem institucional" não permite que decisões mais abrangentes, que signifiquem tanto modificações da estrutura econômica nos marcos do padrão de desenvolvimento quanto uma alteração mesmo deste último, sejam tomadas. Veremos, nos dois capítulos seguintes, como essas decisões (ou não-decisões) traçam limites evidentes para a política econômica, seja diretamente, ao impedir a implementação de algumas medidas, seja indiretamente, ao onerar o setor público com gastos e renúncias fiscais demandados pela necessidade de garantir a liquidez do setor privado.

CAPÍTULO II

Os Paradoxos da Política Macroeconômica Brasileira sob a Ênfase do Ajuste Externo - 1980/1984

O estudo que realizamos no Capítulo I permite-nos agora incorporar um aspecto de significativa relevância para o entendimento da natureza da política econômica nos últimos quatorze anos: as opções estratégicas tomadas nos anos 60 e 70 e os seus desdobramentos históricos são elementos de grande importância na determinação da incapacidade de promover-se a estabilização da economia. A insistência em um padrão de desenvolvimento cujas bases econômicas sofrem abalos sucessivos decorrentes das transformações internacionais na ordem constituída em Bretton Woods, do ajustamento dos países centrais à crise do petróleo e da reestruturação industrial que se inicia nos anos 70 e aprofunda-se nos 80, legou um desarranjo estrutural de difícil resolução, exigindo para tanto um esforço social expressivo.

Este aspecto não é, evidentemente, o único determinante do quadro recente. Nesta fase, os objetivos de curto prazo ganham autonomia e a política macroeconômica passa a ocupar o coração das ações dos governos. Recordemos que ao longo de toda a década de 70 há uma ambiguidade entre os planos de curto e longo prazos, entre a

estratégia de desenvolvimento e a gestão da economia¹. A ambiguidade sustentava-se na tensão entre os objetivos de aprofundamento do desenvolvimento conformado até o período do "Milagre" e as políticas macroeconômicas estabelecidas em conjunturas de grandes transformações internacionais e instabilidades. De 1980 em diante, os objetivos de longo prazo são abandonados em função do risco crescente de acirramento da escalada da inflação, sobretudo após o Plano Cruzado. Passa a prevalecer tecnicamente a idéia de que a estabilização é o passo inicial necessário para se retomar o desenvolvimento, constituindo-se, portanto, como um aspecto funcional à lógica mais ampla de empurrar para a frente as transformações sociais. O fracasso na consecução deste objetivo fragiliza o Estado e agudiza os problemas inerentes ao padrão de desenvolvimento. A frustração das metas de curto prazo torna os impactos sociais inócuos quanto ao desempenho da economia e sinérgicos do ponto de vista social, isto é, os problemas sociais passam a constituir-se em pesada herança para qualquer proposta de desenvolvimento. O processo de degradação é assim estendido da estrutura econômica à social, ganhando movimento próprio, gerando

¹ A política econômica é aqui entendida como a política pública de intervenção/coordenação/produção da economia. Pode ser desdobrada em uma política de desenvolvimento, voltada para os objetivos de longo prazo, e em uma política macroeconômica, mais ligada à gestão de curto prazo que cumpre a função de ajustar, em "sintonia fina", o movimento estrutural econômico de longo prazo às várias conjunturas. Trata-se evidentemente de uma separação analítica. O comportamento real conjuga aspectos de curto e longo prazos, imbricados no tempo. As políticas setoriais guardariam uma certa subordinação em relação a essas duas instâncias, funcionando como desdobramentos de uma estratégia mais ampla.

Mesmo assim, considerando-se que os *timings* das várias políticas são diferenciados, está sempre posta a possibilidade de desconexão entre elas, pondo em xeque a eficácia da ação global econômica do governo.

Cabe ainda mencionar que a questão está relacionada à consideração da política econômica num contexto mais geral da política pública, que constitui-se na política do Estado. Esta última inclui a política de relações externas, a política de defesa nacional, a política social e todo um conjunto inter-relacionado de ações públicas dentre do qual se situa a política econômica. A execução da política econômica não passa da execução de uma das múltiplas funções do Governo. O contexto mais específico da política econômica está circunscrito aos grandes agregados e variáveis econômicas, desdobrando-se em políticas monetária, cambial, fiscal e de rendas.

desequilíbrios e tensões decorrentes da própria maneira como se comporta a economia em situações de crise. À cada tentativa mais aguda de intervenção, maior o impacto social e a instabilização.

A característica não é específica ao Brasil; o quadro apresentado pela economia brasileira é representativo do que ocorre nas economias dos países em desenvolvimento da América Latina, pelo menos se nos concentrarmos na década de 80. O estudo da CEPAL (1990) mostra isso com clareza². Os indicadores do desempenho macroeconômico dos países da região são bastante irregulares e medíocres durante toda a década. O PIB/hab caiu em 8,3%; a inflação passou, em média (ponderada pela população), de 56,1% em 1980, para 1.023% em 1989. Os investimentos, como proporção do PIB, calculados também na média, caíram de 22,7% em 1980, para 16,4% em 1989. O índice de preços dos principais produtos básicos de exportação caiu em quase 30%, no mesmo período; e a dívida externa explodiu, criando desajustes agudos no balanço de pagamentos.

Os desarranjos internos das economias foram enormes. A política macroeconômica utilizada voltou-se fundamentalmente para a correção dos desajustes do balanço de pagamentos - o ajuste externo -, sob a tutela dos organismos internacionais - FMI, BIRD e BID -, não obstante a expressão e a natureza mais amplas dos desequilíbrios. Nestas circunstâncias, a política macroeconômica é

² O estudo avalia a idéia da necessidade da estabilização como pré-requisito à retomada do crescimento sustentado. O que queremos enfatizar nele é o dramático quadro social da América Latina e das dificuldades comuns dos vários países em optarem por vias de desenvolvimento de longo prazo.

limitada, já que não é pensada para enfrentar crises agudas estruturais. As políticas monetária, fiscal, cambial e de rendas funcionam sob a premissa de que os elementos estruturais são paramétricos, não atingindo, portanto, o nível em que ocorre a desordem econômica. Esta é uma afirmação que pode ser generalizada sob a qualificação de que a estrutura econômica, uma vez alterada, pode dar sustentação a experiências exitosas, como é o caso do Chile e do México, nos anos 90.³

O ponto a considerar é que os desarranjos mostraram a necessidade de mudanças estruturais, tomadas pelos organismos financiadores como uma necessidade de ajustes econômicos, isto é, uma necessidade de adequação da oferta à demanda. Esta leitura é centrada em bases teóricas limitadas. Os organismos impõem-nas aos países em desenvolvimento porque esses não podem prescindir - nos marcos de suas estruturas econômicas - de seus apoios financeiros e aval (veja Tavares, 1993). Esta é a razão de fundo para que as economias da América Latina tenham procurado o ajuste pela via de instrumentos tradicionais de política macroeconômica. No período mais crítico de crise da dívida, dificilmente elas teriam tido condições de administrar precariamente as suas dificuldades, sem o apoio externo. Mas isto tem um custo importante. Ao utilizar a ajuda externa, os países ficam sujeitos a uma aferição de desempenho restrita a variáveis macroeconômicas.

³. Não vai aqui nenhum julgamento da pertinência das reformas estruturais realizadas por esses países, nem de suas naturezas, se foram coordenadas ou não. O êxito é associado simplesmente ao controle da inflação e a retomada do crescimento.

Para os organismos internacionais a saúde das economias está associada ao equilíbrio das contas externas e internas e a um baixo nível de inflação (Tavares, 1993). Os indicadores sociais são tomados como um resultado do desempenho econômico. Como a inflação da América Latina é historicamente mais elevada que nas regiões avançadas, ela passa a servir como um indicador-síntese de solidez das economias. Constitue-se, emblematicamente, no indicador do sucesso, ou fracasso, das políticas econômicas, embora deva-se atentar que a preocupação maior do FMI, por exemplo, seja a garantia do cumprimento dos compromissos internacionais.

Ora, sendo a inflação o indicador de desempenho, nada mais natural do que tomar o seu controle como objetivo primeiro da política econômica. Entretanto, as causas da inflação não estão todas sob o domínio dos instrumentos de gestão. Ao contrário, a maior parte dos seus determinantes são amplos e complexos - no sentido de não serem imediatamente perceptíveis - e próprios ao plano estrutural. Assim, a política econômica ao "desconsiderá-los", ou subordiná-los a uma estabilidade prévia de curto prazo, cria para si uma armadilha: seu sucesso, ou fracasso, é aferido pela sua capacidade de debelar a inflação; mas, como não abarca o conjunto de fatores determinantes, acaba por perder o seu controle.

As causas da inflação, como já dissemos, são amplas e complexas e, embora teorizáveis (Kandir, 1989), não podem prescindir de uma análise histórica, em cujo âmbito define-se a

importância relativa de alguns elementos essenciais. O que queremos destacar é que a inflação é para nós um sintoma de desequilíbrios de várias ordens, com múltiplos elementos, sem que todos tenham que necessariamente atuar em cada uma das conjunturas, embora possam fazê-lo em situações de crise.

Na década de 70 a economia brasileira sofreu alguns choques importantes - multiplicação do preço do petróleo, aumento significativo dos juros internacionais - que, frente as opções estratégicas feitas pelo Governo, provocaram sucessivas mudanças no patamar dos preços. Mesmo assim, à cada choque, a "estabilidade" foi retomada pela política econômica, ancorada em empréstimos internacionais e na vitalidade do crescimento da economia. Na década de 80 essas opções não estiveram presentes, basicamente pela interrupção do fluxo de recursos externos e pelo crescente e persistente desarranjo da economia. O contraste entre os dois períodos mostra que uma teoria parcial que poderia explicar a elevação dos preços numa fase não tem a mesma capacidade para outra, evidenciando a ausência de alguns elementos-chave (veja Belluzzo e Tavares, 1986).

Esta perspectiva teórica não está suficientemente desenvolvida. A grande preocupação social com o tema, devido à deterioração dos índices de preços, a partir de 1975 (veja tabela II-1), resultou numa série de formulações, com razoável capacidade explicativa para a década de 70 (veja Rego, 1986). Em contraste, a

década de 80 carece de maiores estudos. Não há uma formulação ampla o suficiente para incorporar todos os aspectos necessários. Como apontamos, a razão para isto está relacionada a uma certa incompreensão da natureza histórica do fenômeno.⁴

Vale observar que um aspecto crucial para o entendimento da natureza da inflação brasileira dos anos 80 é o das expectativas. No período, o Setor Público mostra fragilidade de operação, decorrente dos aspectos que vimos no capítulo I, relativos ao padrão de desenvolvimento. É a incapacidade de engendrar-se um novo tipo de desenvolvimento com modificações expressivas na estrutura de financiamento (pública e privada), com a incorporação de maiores parcelas da população à atividade econômica - fortalecimento do mercado interno - e a condições de vida médias, correspondentes ao estágio de organização do avanço econômico do país - estabilidade social -, que impede a resolução dos problemas de operação do Estado. Como as suas atividades econômicas são significativas - não apenas detém uma parcela importante do PIB, como é responsável por ramos estratégicos da

⁴. A formulação que mais se aproxima de nossa perspectiva é a de Kandir (1989). O fundamento da proposta do autor é a consideração da formação dos preços como uma dimensão do processo de valorização do capital. Preços e *mark-ups* são conceitos *ex-ante* - são desejados e decididos tendo em vista a estratégia concorrencial de expansão dos vários capitais. As decisões de *pricing* e programas de produção estão imbricadas com as de investimento por razões de financiamento. A dimensão temporal da produção impõe à definição dos preços um caráter especulativo decorrente da incerteza quanto ao futuro. Por isso, as empresas estabelecem margens de proteção contra perdas potenciais de uso de capital, condicionadas às suas posições estruturais. Tais decisões são especulativas, o que atribui aos preços uma dimensão expectacional. Em períodos de grande instabilidade, esta dimensão tende a assumir um papel preponderante na formação dos preços, contaminando decisões que ultrapassam o âmbito da indústria.

Há uma série de críticas importantes à formulação de Kandir, não propriamente em relação à síntese acima mas em relação às mediações que promove para analisar a economia brasileira. A este respeito veja Almeida Filho (1991). Vale adiantar, que a intenção da proposta, ou seus fundamentos teóricos, são corretos, em contraste com a formulação resultante; isto pode ser aferido pela desconexão entre as conclusões e os fundamentos.

indústria -, a fragilidade financeira⁵ é um fator de instabilidade de expectativas, estimulando o comportamento defensivo dos agentes econômicos, através do aumento das margens de lucro.

Para além do processo inflacionário específico da formação dos preços industriais, há uma dinâmica financeira especulativa que potencializa o comportamento descrito acima. Recordemos que a estrutura de financiamento não é perfeitamente integrada aos mercados internacionais absorvendo indiretamente os impactos especulativos da alteração dos fluxos financeiros globais. Este processo mais geral, próprio aos países avançados, sintetizado por Braga (1991) na expressão "financeirização da riqueza", não se reproduz ou incorpora a economia brasileira. Ele interfere internamente na medida em que determina a direção e os parâmetros dos fluxos financeiros internacionais. A dinâmica financeira especulativa interna está ligada à contradição entre os processos de valorização da riqueza "velha" e a criação de "nova" riqueza. Esta contradição relaciona-se à natureza da estrutura de financiamento, altamente dependente do financiamento externo para a viabilização do crédito de longo prazo e suportada por mecanismos de valorização financeira de alta rentabilidade e baixo risco. Contudo, a contradição exterioriza-se historicamente no momento em que o fluxo financeiro externo é interrompido. A partir daí há uma oposição entre a necessidade de incentivar o investimento inovador

⁵ Como procuramos enfatizar anteriormente, a deterioração das contas públicas - a chamada "crise fiscal" - é o fenómeno visível da desarticulação estrutural, isto é, da inadequação da estrutura de financiamento público em relação aos seus gastos. Kandir (1989), ao contrário, trata-a como o problema central a ser solucionado, tendo em perspectiva as necessidades da estabilização económica. Essa é uma simplificação incorreta, semelhante àquela que sobrepõe os aspectos conjunturais aos estruturais.

e a necessidade de conter a fuga de capitais do País. A primeira sinaliza para a disponibilidade do crédito a juros acessíveis, a segunda (que prevalece) sinaliza para o juro real elevado para manter a massa financeira aplicada em ativos financeiros e, portanto, sustar o aumento da demanda por bens e serviços e a fuga de capital.

A instabilidade dos anos recentes foi objeto de inúmeros estudos, a maior parte dos quais procurou identificar falhas localizadas na gestão econômica, ou a relacioná-las a uma incapacidade política de promover-se medidas mais abrangentes. Nossa tese, a este respeito, é que a política macroeconômica, ao buscar insistentemente a estabilização, nos marcos da estrutura econômica vigente, instabiliza ainda mais a economia criando uma oposição entre as políticas monetária, cambial, fiscal e de rendas. Chamamos estes fenômenos de os *Paradoxos da Política Econômica*.

Neste capítulo, mostramos alguns desses paradoxos, em diferentes conjunturas selecionadas, desde 1979 até hoje, a partir do critério da sua importância histórica. Sustentaremos que os limites impostos pelos elementos estruturais, que engendram enfim esses paradoxos, independem da natureza da inspiração da política econômica, seja ela ortodoxa, heterodoxa, conservadora ou progressista. Não seria absurdo caracterizar o período como experimental, dada a grande alternância entre as concepções que predominaram à cada conjuntura. Foram implementadas políticas

econômicas populistas em 1979/80 (1ª fase Delfim/Figueiredo), políticas econômicas ortodoxas em 1981/1984 (2ª fase Delfim/Figueiredo), e políticas econômicas heterodoxas, mediante a aplicação e gestão de vários planos de estabilização: Cruzado, Bresser, Verão (este fundamentalmente ortodoxo, mas com congelamento de preços), Collor I e II⁶. Nenhuma delas foi capaz de cumprir seus objetivos declarados, isto é, promover a estabilização da economia, baixar a inflação e criar as bases para um crescimento auto-sustentado. Talvez, o único sucesso tenha sido o ajustamento feito para direcionar a produção para a exportação, conseguido pela gestão Delfim Netto (1981/1984), mesmo assim, à custa da diminuição da oferta interna, do aumento do desemprego, do achatamento dos salários e sem a superação do quadro inflacionário.

Dividimos a investigação em dois períodos. Neste capítulo, discutimos o período de 1980 a 1984, onde prevalecem as tentativas de inspiração ortodoxa. O capítulo III discute o período de 1985 a 1991, dos planos de estabilização, basicamente de inspiração heterodoxa. Vale observar que em ambos os períodos há experiências breves que se confrontam com a periodização acima. Nossa interpretação é que estas experiências não são as dominantes, sendo rapidamente descartadas. Este é o caso do início da gestão

⁶. A caracterização das políticas econômicas foi feita a partir da seguinte literatura: políticas econômicas populistas (1979/80 - 1ª fase Delfim/Figueiredo) veja Bresser (1991:111); políticas econômicas ortodoxas (1981/1984 - 2ª fase Delfim/Figueiredo - e 1989 - Mafson/Sarney) veja Goldenstein, 1985; Tavares e Assis, 1986; e, políticas econômicas heterodoxas (planos de estabilização: Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II) veja Carneiro 1986, 1987 e 1988; Carneiro e Buainain, 1989; Oliveira e Biasoto Junior, 1990; e, Oliveira, 1991. De todo modo, é uma classificação provisória, apenas para exemplificar; as várias políticas econômicas serão discutidas em maior detalhe.

Delfim de agosto de 1979 a novembro de 1980, bem como a experiência de 1986 conhecida como política de "Feijão-com-arroz".

2.1. A última tentativa de retomada do desenvolvimento: a fase heterodoxa de Delfim

No capítulo I, referimo-nos a momentos históricos singulares de potencial transformação social e às opções de conservação do *status quo* tomadas em cada um deles - as não-transformações sociais. Pois bem, o contraste entre as políticas econômicas das duas primeiras fases definidas neste capítulo e os problemas que elas enfrentaram para atingir os seus objetivos espelham as conseqüências dessas opções com muita clareza. Alternaram-se políticas radicalmente distintas sem que elementos estruturais fossem modificados, muito menos que o crescimento sustentado fosse conseguido.

A primeira fase - 1979 /1980 - é talvez a mais importante da década porque consiste no momento de maior visibilidade do esgotamento da estrutura econômica, sobretudo no que diz respeito à forma de financiamento. A fase coincide com a transição do Governo Geisel ao Governo Figueiredo, em um momento de aguçamento das perdas econômicas de várias categorias de trabalhadores e de explosão de movimentos sociais reivindicatórios (veja Almeida, 1992:32-33). Diante do quadro e das dificuldades enfrentadas pela gestão econômica ao longo de todo o Governo Geisel, Simonsen - já no comando centralizado da área econômica - propôs um ajuste econômico tradicional, isto é, propôs uma política pautada na contenção da demanda agregada mediante o contingenciamento do crédito, altas taxas de juros, corte nos gastos públicos e arrocho

de salários⁷. Esta política econômica trazia claros problemas políticos para o Governo, disposto a levar adiante a distensão gradual do regime militar. Tanto que, a partir de enormes pressões, Simonsen, não conseguindo apoio para as suas medidas, abandonou o Governo, assumindo então, novamente, Delfim Netto, com o apoio maciço dos empresários.

A política econômica de Delfim procurava, nas linhas gerais, seguir a mesma estratégia do período do "Milagre", só que em condições muito diferentes. O objetivo era retomar o crescimento, controlar a inflação e atingir autosuficiência em alimentos, simplesmente por uma mudança no eixo da política econômica de forma a engendrar expectativas favoráveis na economia, a exemplo do que ocorrera em 1967. O Quadro 6 sintetiza as principais medidas tomadas e a sua cronologia.

⁷ Tratava-se de um aprofundamento da política econômica ensaiada desde 1976, com a diferença de que já não interessava uma entrada significativa de recursos externos, devido ao seu custo e por razões de política monetária. As principais medidas propostas e que não chegaram propriamente a serem efetivadas podem ser resumidas como:

- disposição de desacelerar o fluxo de endividamento externo, de forma a "queimar" parte das reservas e diminuir a pressão sobre a base monetária, facilitando o funcionamento da política monetária;
- retirada gradual dos incentivos à exportação de manufaturados, compensando-os por uma aceleração das minidesvalorizações; as perdas dos tomadores de empréstimos poderiam ser diminuídas pela utilização dos esquemas propostos pelas resoluções 432 e 230;
- impor tetos mais rígidos à expansão global dos empréstimos bancários;
- operar cortes adicionais nos gastos e investimentos das estatais, de forma a produzir um superávit fiscal que seria utilizado para cobrir parte do explosivo déficit financeiro global;
- reduzir, em valores reais, o volume das operações do BNDE para financiamento de investimentos.

Quadro 6
PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA - 1979/1980
FASE "DELFIN HETERODOXO"

-objetivos gerais	-retomada do crescimento e aumento da oferta de alimentos. -combate à inflação, ao desajuste do balanço de pagamentos; aumento da oferta de energia.
períodos	medidas
-agosto/79 -outubro/79	-redução de 10% nos juros internos -criação da SEST; redução do investimento público -nova política salarial; reajustes semestrais diferenciados por classe de salário*. -medidas para diminuir déficit do governo; redução ou eliminação de subsídios, aumento da carga fiscal; eliminação de incentivos fiscais. -reajuste corretivo dos preços dos derivados do petróleo e da energia elétrica.
-dezembro/79	-maxidesvalorização do cruzeiro de 30%. -eliminação dos incentivos fiscais do IPI às exportações. -eliminação do depósito prévio para as importações (criados em 1975).
-janeiro/79	-prefixação dos índices de correção monetária e cambial; 45% para a CM e 40% para o câmbio. -controle de preços.

* O reajuste era aplicado em cascata. Até três vezes o valor do maior salário mínimo, o reajuste seria de 110% do INPC; entre três e dez SMS 100%; e, acima de dez SMS 90% do índice.

O êxito imediato foi surpreendente. Criaram-se, de fato, condições conjunturais para que o setor produtivo acelerasse o seu crescimento. Em circunstâncias internacionais particularmente desfavoráveis, com a desaceleração do crescimento nos países industrializados e a recessão aguda nos Estados Unidos; com o dólar em alta e a elevação de juros externos; e, depois do segundo e recente choque do petróleo, a economia brasileira cresceu à espantosa taxa de 9,2% a.a.. (veja Quadro 7)

Quadro 7
Desempenho Global da Economia Brasileira
1980-1985

indicadores/anos	1980	1981	1982	1983	1984	1985
-crescimento PIB	9,2	-4,4	0,6	-3,4	5,3	7,9
-crescimento PIB/Hab	6,8	-6,5	-1,7	-5,5	3,0	5,6
-inflação ¹	90,4	107,2	104,8	140,2	212,8	231,7
-déficit Trans.Correntes ²	12,8	11,7	16,3	6,9	-	0,3
-taxa de juros externa. ³	14,0	16,8	13,6	9,9	11,2	8,7
-reservas ⁴	6,9	7,5	4,0	4,6	12,0	10,5
-cresc.países desenvolvidos ⁵	1,3	1,7	-0,1	2,6	4,5	3,3

1. deflator implícito do PIB. Relatório do BACEN 1991.

2. déficit em transações correntes, em bilhões de dólares. Relatório do BACEN 1984.

3. LIBOR - 6 meses em %. Indicadores IESP.

4. reservas internacionais, em bilhões de dólares. Relatório do BACEN 1984 e 1985.

5. variação do PIB real nos países industrializados. Indicadores IESP.

Porém, os efeitos contraditórios da política econômica - em relação àqueles esperados⁸ - fizeram com que as reservas caíssem em 30% e que a inflação dobrasse de nível, aproximando-se dos 100% ao ano. A elevada proporção da dívida pública em relação ao PIB, a enorme dificuldade de financiamento das atividades públicas ampliadas, e mesmo a dificuldade de sustentar-se internamente o finance - todos aspectos relacionados à natureza da estrutura econômica interna - dificultavam o desempenho da política macroeconômica, cruzando os efeitos de seus instrumentos e engendrando os *Paradoxos*. A alta dos preços, rompendo os controles da CIP e da Secretaria Especial de Abastecimento e Preços, tornou negativas as taxas de juros embutidas nas correções monetária e

⁸. Os efeitos esperados podem ser sinteticamente indicados como se segue: a) redutor de 10% sobre as taxas de juros internas - diminuir o custo do dinheiro favorecendo o capital de giro e estimulando os gastos de investimentos; b) criação da SEST/redução do gasto público - diminuir a pressão dos gastos sobre a dívida pública, já que o financiamento era insuficiente; c) nova lei salarial - reduzir o custo dos salários para as empresas e Setor Público; d) máxidesvalorização do cruzeiro - equilibrar o balanço de pagamentos; e) pré-fixação da correção monetária - controlar expectativas inflacionárias; f) controle dos preços - congelar as margens de lucro. Veja, a este respeito Goldenstein (1985:62-83).

cambial pré-fixadas, deslocando o eixo da especulação dos ativos financeiros para os estoques de matérias-primas e de imóveis. As importações cresceram 10% em quantidade e 20% em valor em 1979, mantendo-se nestes níveis em 1980. A captação privada de recursos externos continuou baixa, a exemplo dos últimos anos. Pouco a pouco, a situação externa assumiu o primeiro plano das preocupações do Governo e em outubro de 1980 houve a inflexão, a partir de um novo pacote econômico. (veja Quadro 8)

Quadro 8
Principais Medidas de Política Econômica - 1980/1984
Fase "Delfim Ortodoxo"

-objetivos gerais	-adequação da economia às condições adversas internacionais: o "ajuste externo". -controle do balanço de pagamentos.
cronologia	medidas
-novembro/80	-abandono da pré-fixação das correções monetária e cambial; CM passava a seguir o INPC; correção cambial seria acelerada no curto prazo. -liberação dos preços e taxas de juros.
-dezembro/80 a janeiro/81	-limitação do crescimento da base monetária e meios de pagamentos em 50% do ano anterior. -retomada dos incentivos à exportação. -corte nos gastos públicos. Os investimentos das estatais seriam 2/3 do ano anterior. -alteração da lei salarial; controle dos altos salários. -limitação do crédito interno.
-julho/set/82	-aumento da inflação provoca aprofundamento das medidas.
-janeiro/83	-recurso formal ao FMI; busca do aval necessário para a rolagem da dívida.
-fevereiro/83	-maxidesvalorização do cruzeiro de 30%.
-agosto/83	-centralização do câmbio.
-jan/83 a dez/84	-negociação com FMI. Sete cartas de Intenções.

O sentido de iniciarmos o tratamento da política econômica por esse período tem uma razão de fundo maior do que apenas mostrar a sua dupla inflexão num espaço de tempo inferior a

dois anos - ortodoxia (1º semestre 1979); "heterodoxia" (2º semestre 1979/outubro 1980); ortodoxia (novembro 1980). O que nos interessa realçar é que este período marca o início de uma fase de grande instabilidade de expectativas que tem a ver com a separação nítida da política macroeconômica, ou política de curto prazo, da política de desenvolvimento. Havia até então uma relação de compatibilidade, a partir da conformação da estrutura econômica em 1967, mesmo considerando que no final dos anos 70 os elementos estruturais já vinham perdendo força⁹. A breve fase inicial de Delfim consiste na última tentativa de manutenção desta compatibilidade, nos marcos do padrão de desenvolvimento. A partir daí a referência a um projeto de desenvolvimento mais global é perdida e os agentes passam a formar suas expectativas com base unicamente nos fatores de curto prazo, em cenários de maior instabilidade. Por outro lado, a política macroeconômica "ganha autonomia" e objetivos próprios: num primeiro momento, a geração de divisas¹⁰; num segundo, a busca da estabilidade, entendida como o controle da inflação.

⁹. Pode-se considerar, por exemplo, que esta desvinculação já existiria desde o fracasso do II PND, em 1976. Entretanto, nossa investigação aponta uma condicionalidade significativa da política econômica a elementos típicos da estratégia de desenvolvimento então adotada, como é o caso dos empréstimos externos tomados pelas estatais, ao longo dos anos de 1977 e 1978. Está claro que eles tiveram uma importante relação com a disponibilidade/necessidade de recursos externos, mas seguiram sempre a orientação posta pela concepção de desenvolvimento que se tinha à época. Um outro elemento importante é que, ao longo do Governo Geisel, não se conseguiu realizar uma política econômica essencialmente conservadora, para não prejudicar, da mesma forma, a tentativa de complementação da matriz industrial, à luz do diagnóstico do II PND.

¹⁰. Não é difícil entender a opção do Governo por priorizar as contas externas. A disposição de garantir a distensão política gradual, sobretudo na presença de movimentos sociais reivindicatórios, dificultava a discussão social de uma nova opção de desenvolvimento. A administração da economia naquelas condições exigia sacrifícios da população. Ora, se a essas dificuldades o Governo somasse a perda dos apoios externos, garantidos por uma cuidadosa política externa, seria difícil suportar a pressão por mudanças abrangentes e mais imediatas. O pagamento das obrigações financeiras internacionais precisava, portanto, ser garantido, o que foi levado às últimas consequências em 1982/83.

2.2. A política econômica no período do ajuste externo: o estímulo ao drive-exportador

As condições externas eram de fato adversas na passagem dos anos 70 para os anos 80. A maior parte da dívida externa brasileira de médio e longo prazos (aproximadamente três quartos do total) estava contratada a taxas de juros flutuantes, o que tornava a economia extremamente sensível a choques de juros. O impacto da política americana de valorização do dólar, a partir de 1978, foi, portanto, grande. A dimensão pode ser apreendida pela variação da Libor (6 meses) que passou de um nível nominal de 6,4% em 1977 para 12,2% em 1979, continuando posteriormente a subir até um teto máximo de 16,8% em 1981 (veja Quadro 7). Essas taxas passaram a incidir quase que de imediato sobre um passivo externo brasileiro da ordem de US\$ 51 bilhões¹¹ (veja Baer, 1993:60). O impacto geral da política americana sobre as contas externas tinha ainda um efeito indireto gerado pela recessão nos países industrializados e pela alteração dos termos de troca em favor de mercadorias importadas, indicando a necessidade de um esforço adicional para a geração das divisas (Tabela II-2). O índice de relações de troca caiu em 35% de 1977 para 1980 (Relatório Bacen 1984). Em síntese, o impacto da política de valorização do dólar sobre o setor externo brasileiro é muito maior do que se pode apreender apenas pelo aumento do gasto direto com o pagamento dos juros da dívida externa.

¹¹. Esta é uma estimativa do valor da dívida sobre o qual incidiam juros flutuantes, em valores para o ano de 1980. No mês de dezembro havia US\$ 53,8 bilhões de dívida de médio e longo prazos, dos quais 75% tinham esta condição, além de uma dívida de curto prazo de US\$ 10,4 bilhões.

Tabela II-1
INSERÇÃO INTERNACIONAL-FLUXOS REAL E FINANCEIRO
em US\$ bilhões

itens\anos	saldo BC (1)	saldo TC (2)	saldo CC (3)	Δ reservas (4)	serviço dívida (5)
1979	-2,8	-10,7	7,7	-2,2	11,7
1980	-2,8	-12,8	9,7	-2,8	14,1
1981	-1,2	-11,7	12,9	0,6	17,8
1982	0,8	-16,3	7,8	-3,5	20,6
1983	6,5	-6,8	1,5	0,6	15,6
1984	13,1	0,2	-1,8	7,4	13,6
1985	12,5	0,3	0,1	-1,5	13,4

Fonte: Relatórios do BACEN, vários números.

- (1) saldo da balança comercial;
 (2) saldo de transações correntes do Balanço de Pagamentos;
 (3) saldo da conta de capital do BP;
 (4) variação anual das reservas, ao final de cada ano;
 (5) serviço da dívida externa, amortizações + juros.

Tabela II-2
INSERÇÃO INTERNACIONAL
PAUTA DE EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO POR CATEGORIAS DE USO E TERMOS DE
TROCA

bilhões de dólares

itens\anos	exportação industrial (1)	exportação primários (2)	importação b.consumo (3)	importação b.capital (4)	importação mat.primas (5)	índice relações troca (6)
1979	8,5	6,6	1,5	3,8	5,9	79
1980	11,4	8,5	1,3	4,4	7,0	65
1981	14,0	8,9	1,0	4,0	5,7	55
1982	11,7	8,2	1,0	3,2	4,7	54
1983	13,0	8,5	0,8	2,5	3,5	53
1984	18,0	8,8	0,6	2,0	3,3	58
1985	16,8	8,5	0,8	2,5	3,7	58

Fonte: Relatório do BACEN 1984.

- (1) exportação de produtos industrializados.
 (2) exportação de produtos primários.
 (3) importação de bens de consumo.
 (4) importação de bens de capital.
 (5) importação de matérias-primas.
 (6) índice de relações de troca.

A capacidade que tinha a economia brasileira de fazer frente a esses gastos adicionais não era grande. Basicamente, havia duas formas: a entrada de mais capitais de empréstimos ou um desempenho favorável da balança comercial. Esta última vinha inclusive apresentando resultados negativos. Restava apenas a

entrada de novos empréstimos ou, no limite, a utilização das reservas internacionais. No período 1978-1983 as dívidas externas bruta e líquida cresceram em média 16% e 20% ao ano, respectivamente, quase que triplicando o passivo externo líquido em seis anos (Baer, 1993:62). Este processo de endividamento foi sustentado pelos bancos privados internacionais mediante o encurtamento dos prazos para novos empréstimos, além da aplicação de juros de mercado, sem privilégios, e aumento dos *spreads*.

O processo foi suportado até 1982, quando os bancos privados cortaram os financiamentos internacionais para os países em desenvolvimento, a partir da Guerra das Malvinas e, sobretudo, da moratória do México. Daí em diante os recursos financeiros internacionais privados praticamente cessaram de entrar no País, exceto para refinarciar compromissos não cumpridos. A questão é que a estrutura de financiamento brasileira é limitada, não apresentando uma oferta adequada do crédito de longo prazo. Este dependia do fluxo de recursos externos, mesmo quando o tomador era uma instituição pública. Não obstante esta característica, nosso sistema financeiro beneficiava-se em muito com as atividades de intermediação e sem incorrer em riscos. Quando os recursos externos cessaram, o sistema financeiro passou a auferir lucros sobretudo em atividades que eram tanto maiores quanto maior fosse o nível da inflação - aplicações financeiras, crédito de curto prazo, prestação de serviços. Modificar a estrutura de financiamento exigia uma força política da qual o governo não dispunha. Trataria-

se de criar condições para uma nova forma de financiamento pública e privada, constituindo novos fundos, obrigações e favorecendo os investimentos geradores de emprego. Restou ao Governo o caminho da geração de saldos comerciais crescentes.

Ao mesmo tempo, a escassez do crédito privado externo impôs a exigência da utilização do crédito oficial e suas conseqüências: a subordinação da política econômica à concepção das agências internacionais, particularmente o FMI e o Banco Mundial. O Governo Brasileiro recorreu oficialmente ao FMI em janeiro de 1983, com o envio da primeira Carta de Intenções e Memorando Técnico (Marques, 1988:264). É verdade que logo após este envio houve uma maxidesvalorização do cruzeiro em 30%, a segunda desde 1979, tornando inteiramente não-factíveis os limites quantitativos estabelecidos nos documentos. Seguiram-se mais seis versões, completando um total de sete no período de dois anos.

É importante ressaltar que as condições estruturais da economia estavam mantidas de modo que haviam limites à política macroeconômica, exteriorizados pelos paradoxos de funcionamento dos vários instrumentos de gestão. Não obstante todas as modificações fundamentais nas condições externas, de 1978 em diante, a estrutura de financiamento manteve-se praticamente inalterada, isto é, manteve-se ancorada na existência de duas moedas (indexada e cruzeiro), dependente de recursos externos para o crédito de longo prazo e sustentada, do ponto de vista público, pelo mesmo tipo de

financiamento, muito embora tenha havido uma ampliação do leque dos gastos públicos (incentivos) e a queda nas receitas fiscais.

Tabela II-3
RECEITA ORÇAMENTÁRIA, SUBSÍDIOS E INCENTIVOS FISCAIS

itens\ anos	% do PIB					
	receita orçamentária (1)	subsídio (2)	incentivos e isenções (3)	crédito subsidiado (4)	2+3+4 (5)	carga tributária (6)
1980	9,8	-----	-----	-----	-----	24,6
1981	9,2	2,7	4,3	5,7	10,4	24,7
1982	9,0	2,6	4,1	4,7	9,1	25,3
1983	9,5	2,6	4,5	7,0	11,8	25,1
1984	9,6	1,6	4,8	6,5	11,5	21,8
1985	9,5	1,5	4,3	9,6	14,1	22,5

fontes: Receita orçamentária: Relatórios do BACEN, vários números. Subsídios, incentivos e crédito subsidiado: Bontempo, H. (s.d.). Carga tributária bruta: Indicadores do IESP.

(1) receita orçamentária efetiva.

(2) subsídios (contas nacionais). Itens principais: trigo, açúcar e álcool, petróleo e preços mínimos.

(3) incentivos e isenções fiscais. IRJPF, IREPJ, IPI, II, ICM e Draw-back.

(4) crédito subsidiado: desembolso líquido

(5) exclui dupla contagem de subsídios da União relativos a preços mínimos, computados em (2) e (4).

(6) carga tributária bruta.

Como pode ser visualizado no Tabela II-4, a partir de novembro de 1980, ao contrário do que seria necessário do ponto de vista estrutural, fortalece-se novamente a moeda indexada, que perdera a confiança dos detentores de riqueza pela pré-fixação, recompondo-se a correção monetária através da vinculação da variação do valor dos títulos públicos ao INPC. A base monetária e os meios de pagamentos passaram a ser rigidamente controlados, não podendo exceder o limite de crescimento de 50% do ano anterior. Os juros foram liberados e o crédito interno limitado, sinalizando, no conjunto das medidas, para uma política monetária e creditícia contencionista, embora, como veremos, apenas no que diz respeito ao setor privado. Os resultados aparecem nas Tabelas II-4 e II-5.

Tabela II-4
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO - MOEDA
HAVERES MONETÁRIOS E FINANCEIROS
1980-1985

itens\ anos	base monet	final do período - % PIB				
		M1	M2	M3	M4	tít. públicos ¹
1980	3,6	9,1	13,8	19,9	25,1	3,8
1981	3,2	9,2	17,7	25,8	31,9	7,1
1982	3,1	7,5	17,0	26,3	33,8	7,9
1983	1,9	4,9	11,5	21,2	28,1	5,1
1984	2,0	4,3	13,9	23,6	31,2	8,2
1985	1,9	4,7	16,9	26,1	33,7	10,8

fonte: Relatório BACEN, 1991.

1. títulos públicos em poder do público.

Tabela II-5
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO - CRÉDITO
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PRIVADO
1979-1984

itens\ anos	empréstimos do SF ao setor priv. (1)	índice	taxa de juros capital giro (2)	ações - volume de transações (3)	endividamento externo s.priv. (4)
1979	3.475,97	100	-	15,14	2.007,4
1980	3.024,50	87	-13,4	17,14	1.124,0
1981	2.963,64	85	25,7	6,48	2.311,0
1982	2.870,45	82	24,6	10,32	2.202,0
1983	2.621,14	75	13,4	6,84	768,7
1984	3.554,37	102	36,4	20,88	759,0

fonte: Relatório BACEN, 1989.

(1) empréstimos do Sistema Financeiro ao setor privado. Preços de dezembro de 1979; IGP-DI. Bilhões de cruzeiros.

(2) taxa de juros para capital de giro. Inclui reciprocidades, conforme práticas de mercado. ANDIMÁ.

(3) mercado primário de ações. Preços de dezembro de 1979 - IGP-DI. bilhões de cruzeiros

(4) endividamento externo de setor privado em US\$ milhões. Davidoff (1993).

Há uma diminuição gradativa e intensa dos recursos de M1 em favor de aplicações com correção monetária e em favor dos títulos públicos. A taxa de crescimento de M1 é sempre inferior à inflação, exceto em 1985 e por pequena margem (veja Tabela II-4). A taxa de juros para capital de giro cresce significativamente, saindo, em termos reais, de um valor negativo de 13,4% em 1980 para um valor positivo de 25,7%, chegando a 36,4% em 1984. A taxa de

remuneração real do overnight cresce de um valor negativo de 30,5% em 1980 para 8,4% positivos em 1982, caindo novamente em 1983, mas recuperando este mesmo patamar já em 1985 (veja Tabela II-6).

Tabela II-6
TAXAS DE JUROS DE CURTO PRAZO, PRIME RATE E CRESCIMENTO DA
DÍVIDA PÚBLICA

em percentagens

itens/anos	dívida pública (1)	overnight (2)	prime rate (3)	capital de giro (4)	IGP-di
1980	3,6	-30,5	1,7	-13,4	100,2
1981	78,5	-2,9	7,6	25,7	109,9
1982	13,4	8,4	8,0	24,6	95,4
1983	-23,7	-6,7	7,3	13,4	154,5
1984	76,8	4,4	7,4	36,4	220,6
1985	52,5	8,8	6,1	32,1	225,5

fonte: Relatórios e boletins do BACEN.

(1) dívida pública em poder do público, variação real.

(2) overnight real, média anual. Deflator IGP-DI, centrado em final de mês.

(3) prime rate, média anual.

(4) taxas reais de juro para capital de giro. Deflator IGP-DI, média anual.

O custo efetivo do empréstimo inclui reciprocidades, conforme as práticas de mercado. ANDIMA, apud CENÁRIOS: Taxas de Juros no Brasil.

Em paralelo, os dados do financiamento público são distintos (veja Tabelas II-7 e II-8). Não obstante a intenção expressa de controlar os gastos públicos correntes, há uma explosão relativa da dívida pública, a partir de 1980. Em parte, este crescimento pode ser atribuído ao déficit público operacional que cresce nos anos de 1980 a 1982, caindo a partir daí. Mas a razão crucial para o crescimento da dívida pública está na utilização dos títulos públicos como base para a valorização financeira, isto é, como base de sustentação do processo de preservação do estoque de riqueza anteriormente constituído, na forma financeira. Este aspecto vai indicar com muita clareza a associação entre a deterioração das contas públicas e o ajuste voluntário das grandes empresas privadas, na medida em que a existência de um esquema sem

riscos, aliado à transferência de recursos públicos já aludida, permitiu a pavimentação de um terreno firme para as modificações internas ao grande capital privado - nacional e estrangeiro¹². De outra parte, houve a possibilidade, largamente utilizada pelas empresas, de "transformação" das dívidas em dólar em dívidas em cruzeiros, pelo expediente dos depósitos junto ao Banco Central (Circular 230 e Resolução 432)¹³. Na verdade, estas obrigações passaram a ser do Setor Público. Este tipo de prática, associado à utilização das empresas públicas como agente gerador de divisas, ficou conhecido como processo de "estatização da dívida".

¹². Este esquema foi aproveitado efetivamente tanto pelo capital nacional quanto pelo estrangeiro. Contudo, há que se considerar que a determinação estratégica das empresas estrangeiras - subsidiárias de multinacionais - de reavaliar o mercado nacional brasileiro tinha condicionantes mais gerais e, de certa forma, anteriores à crise aguda. O processo de reestruturação industrial em curso nos países centrais era em si razão suficiente para uma posição mais cautelosa dessas empresas quanto a investimentos, enfim, quanto a riscos. Para o capital privado nacional, ao contrário, valiam sobretudo as razões do mercado interno e a tentativa de manter participações de mercado e riqueza anteriormente constituídas.

¹³. A Circular 230 do Banco Central (1974) autorizava as instituições financeiras a depositar junto ao BACEN as parcelas de recursos de empréstimos não repassadas a tomadores finais, sendo remuneradas nas condições da contratação. A Resolução 432 do Conselho Monetário Nacional (1977) estendia este mecanismo às empresas não-financeiras.

Tabela II-7
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PÚBLICO
1980-1985

itens\ anos	% PIB				
	déficit nominal (1)	déficit operacional (2)	títulos públicos (3)	carga tributária líquida (4)	poupança do governo (5)
1980	-	-	4,0	12,1	2,9
1981	12,5	5,9	5,4	12,3	3,1
1982	15,8	6,6	7,2	11,8	1,9
1983	19,9	3,0	6,1	10,8	1,3
1984	21,8	1,6	6,7	8,5	0,3
1985	27,5	4,3	10,4	9,7	0,0

Fonte: Relatórios do BACEN, 1984 e 1986; Indicadores Macroeconômicos do Setor Público, DEPEC/BACEN.

(1) Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP).

(2) Déficit Operacional do Setor Público (DOSP).

(3) títulos em poder do público

(4) carga tributária líquida = CTB - (juros+previdência+subsídios+transferências)

(5) poupança do Governo = CTL - (consumo+pessoal+bens e serviços)

Tabela II-8
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PÚBLICO
1980-1984

anos\ itens	Cr\$ bilhões						
	receita orçamentária (1)	receita tributária (2)	dívida int. líquida (3)	dívida ext. líquida (4)	3+4 (5)	PIB (6)	5/6
1980	1.219	949	nd	nd	nd	13.163	-
1981	2.262	1.819	3.077	4.486	7.563	25.631	0.29
1982	4.618	3.604	8.860	10.702	19.562	50.815	0.38
1983	11.336	7.788	32.056	56.693	88.749	120.267	0.74
1984	33.788	23.384	122.382	194.300	316.685	386.967	0.81

Fonte: Relatórios do BACEN, vários números.

(1) receita orçamentária líquida efetiva.

(2) receita tributária efetiva.

(3) dívida interna líquida. Saldo em dezembro. Inclui governos Federal, estaduais e municipais, empresas estatais, agências descentralizadas, previdência social, fundos e programas, obrigações e haveres das autoridades monetárias.

(4) dívida externa líquida ajustada. Inclui linhas de crédito comercial e depósitos registrados em moeda estrangeira do setor privado. Exclui reservas internacionais e dívida do setor público financeiro.

(6) PIB a preços correntes.

As empresas privadas, obviamente, não são um conjunto homogêneo. Portanto, é importante sublinhar que quando se fala em ajustamento voluntário das empresas está-se referindo à grande empresa - nacional e estrangeira - líder, ou parte do grupo mais forte dominante nos mercados e indústrias. Estas empresas

promoveram um ajustamento voluntário, patrimonial e financeiro, de maneira a adequar-se às novas circunstâncias do começo dos anos 80. Para tanto, além da garantia de uma valorização financeira sem riscos, já mencionada, bancada pelo Setor Público, puderam contar com um elevadíssimo grau de proteção institucional à indústria que, a partir da crise externa, foi ainda mais aumentado, pois que as importações foram contidas e as exportações incentivadas, no bojo da nova estratégia governamental. Há ainda um outro aspecto central para a compreensão deste processo de ajustamento: a característica da economia brasileira de apresentar um setor exportador eminentemente privado, sendo a estrutura de financiamento significativamente dependente de recursos externos e sustentada pelo capital estatal¹⁴. Outros países (e.g. México e Chile) em situação de exposição financeira como o Brasil puderam sustentar seus processos de ajustamento, ou enfrentamento da crise aguda, com maior autonomia porque dispunham de um setor estatal gerador de divisas. Isto é tão relevante que, mesmo depois de passar por processos de privatização radicais, esses países conservaram essa característica. No Brasil, o processo de ajustamento, a partir das limitações que já nos referimos, só pode ser feito com uma participação ativa do setor privado exportador, abrindo espaço para formas implícitas de transferências de renda, mediadas pelo Setor Público.¹⁵

¹⁴. A estrutura de financiamento não é completamente estatal, como já vimos. Mas, no que diz respeito ao crédito de longo prazo há uma dupla participação do Estado: na oferta de crédito para investimento (finance), bancada pelas instituições oficiais e na centralização das obrigações em moeda estrangeira (estatização da dívida externa).

¹⁵. "(...) se o superávit orçamentário do setor privado continua inalterado, (...) novos créditos externos obtidos pelo setor público aumentarão as reservas internacionais do país, obrigando as autoridades monetárias a colocar mais dívida com o público para evitar sua monetização. Novos créditos externos só reduziriam as pressões sobre o mercado monetário interno se fossem

Ora, por sua natureza, o padrão de desenvolvimento depende crucialmente da capacidade de gasto do Estado. Esta cumpre a função de arbitragem e contemplação imediata dos vários interesses, permitindo que a ação global do Estado (coordenadora) seja politicamente legitimada. O capital privado - em particular quanto às suas decisões de investimento, produção e apreçamento - segue o direcionamento geral da economia a partir justamente das condições que avalia ter o Estado de cumprir o seu papel. Uma fragilização financeira é vista desfavoravelmente, de maneira que deprime o resultado global da economia, por induzir as empresas a uma posição mais cautelosa.

Isto pode ser historicamente verificado. No período do "Milagre" os novos investimentos de ampliação/modernização só ocorreram após 1972, quando a capacidade produtiva já estava esgotada. Em 1968 as taxas de crescimento da economia eram bem elevadas e as condições internacionais favoráveis. Estas taxas são um elemento importante de estímulo ao investimento. Entretanto, foram necessários quatro anos de bons desempenhos para que as

acompanhados por redução do superávit comercial, isto é, se as dívidas assim obtidas fossem utilizadas para importar, reduzindo a transferência líquida de recursos para o exterior. Neste caso, os recursos externos obtidos não estariam apenas financiando o orçamento público interno, mas reduzindo a necessidade de transferência para o exterior.

A questão do ajustamento ao endividamento externo deve respeitar duas restrições: primeiro, a restrição de balanço de pagamentos, ou a questão de transferência de recursos para o exterior, segundo, a restrição orçamentária doméstica, ou a questão de como se distribui internamente entre setor público e setor privado a geração de poupança necessária para financiar a transferência para o exterior. A primeira restrição está sendo observada. Existe, entretanto, sério desequilíbrio referente à segunda. O principal devedor externo é o setor público, mas que tornou-se superavitário foi o setor privado. Este reduziu seus investimentos e redirecionou-se para as exportações, gerando superávit comercial capaz de financiar tanto os juros da sua própria dívida externa quanto os juros da dívida externa do setor público. Dada a magnitude das dívidas públicas externa e interna e as altas taxas de juros pagas, o acúmulo de passivos financeiros do setor público junto ao setor privado cresce em ritmo que já insustentável a longo prazo." (Fraga Neto e Lara Resende, 1985:64-65)

empresas se certificassem de que o cenário econômico era favorável. Este comportamento só pode ser explicado pela cautela com que os investimentos foram definidos e pelo descompromisso das frações do capital com a condução geral da economia. Apenas à custa de favorecimentos pode-se reverter essa conduta do capital nacional. Da mesma maneira, os recursos externos - empréstimos em moeda estrangeira - só foram utilizados quando as condições para a sua contratação eram extremamente vantajosas e a economia mostrava dinamismo. Aos primeiros sinais de fragilidade, o capital privado assumiu uma posição conservadora, com conseqüências imediatas para o crescimento do produto.

O que queremos reenfatizar é a ausência de condições estruturais de dinamismo, isto é, a ausência de um mecanismo eficiente, integrado, de coordenação de política econômica ou de finanças industrializantes - a interpenetração de esquemas de financiamento, investimento e coordenação. As decisões privadas seguem lógicas particulares - que não necessariamente se auto-coordenam, no sentido de reorganizar o crescimento macroeconômico integrado -, sem levar em consideração objetivos sociais de longo prazo, mesmo que a partir da ótica do capital.

Em paralelo ao processo de ajustamento voluntário das empresas privadas não-financeiras, os bancos procuraram adaptar-se às condições dos anos 80 promovendo uma série de inovações financeiras e operacionais que viabilizaram a garantia do nível histórico de rentabilidade e que, de certa forma, provocaram

indiretamente o agravamento das contas públicas, pois os seus riscos também eram bancados pelo Estado (veja Corrêa, 1992). Assim como as empresas privadas não-financeiras, os bancos - o capital bancário - não têm laços orgânicos com outros tipos de capital, sobretudo o produtivo. O capital bancário cumpre a função de intermediação nos moldes da fragilizada estrutura de financiamento brasileira, demandando benefícios semelhantes ao dos outros capitais e seguindo a lógica de manutenção do processo extremado de valorização financeira.

Desde 1974, mas sobretudo a partir de 1978, o capital privado vinha diminuindo sua participação na tomada de recursos externos em moeda (lei 4131 e Resolução 63). As empresas privadas tomaram recursos externos enquanto as condições internas da economia brasileira eram consistentes, isto é, enquanto a estratégia de desenvolvimento mostrava sinais de avanço. Já no período do II PND, há um aumento da participação do Setor Público na tomada de recursos externos porque eram os recursos públicos que sustentavam majoritariamente o Plano. Tão logo as condições internacionais começaram a mudar e o II PND a mostrar problemas de operação, as empresas procuraram outros caminhos de valorização, fugindo do endividamento (veja quadro 9).

Quadro 9
EMPRÉSTIMOS EXTERNOS EM MOEDA (LEI 4131)
INGRESSOS BRUTOS ANUAIS SEGUNDO A PROPRIEDADE DO CAPITAL TOMADOR
períodos selecionados - US\$ bilhões

anos	1972		1973		1974		1975		1976		1977	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
públic	0,6	25	1,0	35	5,3	60	6,6	77	6,2	74	7,6	89
priv	1,9	75	2,0	65	3,5	40	2,0	23	2,2	26	1,0	11

fonte: Davidoff (1993:25). Os dados foram selecionados para alguns anos chaves, a série completa 1972 a 1985 aparece na fonte. Os valores foram arredondados, para facilidade expositiva.

Em contraste, as empresas estatais foram essencialmente um instrumento de política econômica. Como os recursos externos são parte importante da estrutura de financiamento, elas funcionaram como agentes viabilizadores do fluxo financeiro de divisas, sempre complementando o movimento do capital privado. Assim, quando as empresas públicas passaram a ocupar o papel de agente tomador principal de recursos externos (a partir de 1975), houve uma certa folga financeira para que os recursos públicos pudessem viabilizar o fortalecimento do capital privado nacional, via subsídios e incentivos fiscais. Esta opção, ao alargar as bases de mobilização financeira do Estado, permitiu transferência de rendas para as frações privilegiadas do capital privado (veja Davidoff, 1993:14), contribuindo, desta forma, para a legitimação do próprio regime militar, ou para consolidar a opção por não-transformações sociais.

Tabela II-9
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PRIVADO
EMPRESAS PRIVADAS NACIONAIS - DADOS DO BALANÇO CORRENTE
 percentagens da receita líquida*

itens/ anos	custo produtos e serviços (1)	despesas líquidas finan. (2)	lucro operacional (3)	lucro não-operacional (4)	lucro líquido (5)
1979	72,84	4,85	9,70	0,94	5,59
1980	72,23	4,36	11,79	1,49	7,62
1981	71,60	5,99	11,01	1,08	6,01
1982	68,79	5,13	12,49	2,13	7,00
1983	66,98	3,78	16,51	2,84	6,69
1984	64,95	1,52	21,56	2,94	10,80

fonte: Almeida, 1988.

* receita operacional líquida = receita das vendas dos produtos e serviços, deduzida de abatimentos em impostos sobre venda.

(1) custos diretos de produção, inclusive depreciações.

(2) saldo da despesa financeira de financiamentos somada à receita das aplicações.

(3) receita operacional líquida - custo dos produtos e serviços e despesas operacionais.

(4) resultado de ganho líquido na venda de itens do ativo permanente.

(5) receita líquida - despesas totais.

Na primeira metade da década de 80, nos anos da crise externa, as empresas privadas cumpriram um processo de ajustamento voluntário - patrimonial e financeiro. Como pode ser percebido pela Tabela II-9, este período teve importantes conseqüências para as empresas¹⁶. Do ponto de vista financeiro, o primeiro aspecto a observar é que, nos anos mais difíceis de 1979 a 1983, a parcela correspondente às Despesas Financeiras Líquidas manteve-se sob controle, não obstante o aumento nos juros de empréstimos. Este item corresponde ao saldo das despesas e receitas financeiras não mostrando diretamente a importância das aplicações financeiras na receita líquida total. Entretanto, a partir dele pode ser

¹⁶ As considerações que se seguem baseiam-se numa pesquisa que abrangem um conjunto de 236 grandes empresas que operam na economia brasileira, todas elas líderes em seus respectivos setores. A análise tomou três segmentos básicos: 127 empresas nacionais privadas, 68 empresas estrangeiras e 41 empresas estatais (32 federais e 9 estaduais). Veja Almeida (1988:23).

constatado que o grau de exposição financeira caiu significativamente, somando dois movimentos distintos: o aumento das aplicações financeiras e a diminuição da tomada de recursos de terceiros. Um segundo aspecto diz respeito ao Lucro Não-operacional que corresponde ao resultado do ganho líquido na venda de itens do ativo permanente. Há um crescimento persistente nessa parcela, de 1979 a 1984, indicando um processo global de enxugamento de gastos e atividades operacionais. Finalmente, para sustentar esta última afirmação, há uma queda no nível de participação do Custo de Produtos e Serviços na Receita Líquida Total de 73% em 1979, para 65% em 1984. Observa-se que o Lucro Líquido, sempre em relação à Receita Líquida Total, cresce ao longo do período o que, somado aos outros aspectos acima citados, indica possivelmente dois movimentos: o de aumento da valorização financeira e o de aumento da produtividade.

Tabela II-10
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PRIVADO
EMPRESAS NACIONAIS - DADOS DO BALANÇO PATRIMONIAL
 percentagens do total do ativo/passivo

itens anos	ativo			passivo			total (7)
	circulante (1)	imobilizado (2)	investiment (3)	fin. CP (4)	fin. LP (5)	patrim. liq (6)	
1979	45,57	34,66	12,01	11,73	14,77	46,93	256.522
1980	49,95	31,76	12,24	12,07	12,00	45,26	227.086
1981	47,38	32,99	13,39	11,65	10,84	48,17	252.608
1982	46,50	33,00	15,37	8,37	8,45	52,44	271.057
1983	42,70	34,13	17,68	7,82	10,37	53,78	250.515
1984	42,17	33,57	19,44	8,15	7,01	58,12	278.306
1985	41,27	33,64	20,73	8,14	10,61	57,31	311.019

fonte: Almeida, 1988.

(1) ativo circulante=disponível+clientes+títulos e valores mobiliários+estoques+outros créditos.

(2) ativo permanente imobilizado.

(3) ativo permanente/investimentos. Corresponde à participação acionária em outras empresas.

(4) passivo circulante/financiamentos. Corresponde a empréstimos para capital de giro.

(5) exigível a longo prazo. Corresponde a empréstimos de longo prazo.

(6) patrimônio líquido.

(7) total passivo/ativo em Cz\$ milhões de 1986.

As mudanças nos balanços patrimoniais ajudam a entender o processo de ajustamento. A participação do Ativo Circulante - Disponível, Clientes, Títulos e Valores Mobiliários, e Estoques - no total do Ativo caiu de 45,57%, em 1979, para 41,27% em 1985. Dos componentes deste item, a mudança mais significativa foi dos Estoques que passaram de um nível de 18,93%, em 1979, para 13,66% em 1985. A participação dos Investimentos - ações de outras empresas - subiu de 12,01%, em 1979, para 20,73%, em 1985. Os dados sugerem que esta foi a forma privilegiada de reestruturação ativa. Quanto ao Passivo, há uma queda nos Financiamentos de Curto Prazo, para capital de giro, de um nível de 11,73%, em 1979, para 8,14%, em 1985. Há, também, uma queda nos Financiamentos de Longo Prazo de um nível de 14,77%, em 1979, para 10,61%, em 1985. Os dados, em

reforço àqueles do Balanço Corrente, mostram que a grande empresa passou a adotar uma estratégia empresarial mais "cautelosa"¹⁷, diminuindo o seu grau de exposição financeira. Mas, o que os dados mostram, sobretudo, é que o processo de ajustamento ocorre sem perdas dos lucros relativos, antes o contrário.

Tabela II-11
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PRIVADO
EMPRESAS ESTRANGEIRAS - DADOS DE BALANÇO CORRENTE
 percentagens da receita operacional*

itens\ anos	custo produtos serviços (1)	despesas financeiras (2)	lucro operacional (3)	lucro não operacional (4)	lucro líquido (5)
1979	78,19	4,08	6,14	0,48	1,94
1980	79,94	3,64	6,33	0,68	3,20
1981	77,73	6,16	5,65	0,75	2,02
1982	77,29	4,53	7,03	0,89	3,75
1983	74,64	5,59	8,70	0,94	3,07
1984	73,24	3,17	12,61	1,05	6,18

Fonte: Almeida, 1988.

* receita operacional líquida = receita das vendas dos produtos e serviços, deduzida de abatimentos em impostos sobre venda.

(1) custos diretos de produção, inclusive depreciações.

(2) saldo da despesa financeira de financiamentos somada à receita das aplicações.

(3) receita operacional líquida - custo dos produtos e serviços e despesas operacionais.

(4) resultado de ganho líquido na venda de itens do ativo permanente.

(5) receita líquida - despesas totais.

Os dados relativos às empresas estrangeiras não são divergentes. O Balanço Corrente mostra igualmente uma queda na participação do Custo de Produtos e Serviços de 78,19%, em 1979, para 73,24%, em 1984, e um aumento nas Despesas Financeiras Líquidas, porém em pequena escala, de 4,08%, em 1979, para 5,59% em 1983, caindo a seguir para 3,17% no ano seguinte. Há também um aumento no Lucro Não-operacional de 0,48%, em 1979, para 1,05% em

¹⁷ Na verdade, as empresas passaram a ter um comportamento muito mais especulativo, ressalvando-se que a especulação financeira não apresentava risco significativo.

1984; um aumento no Lucro Operacional de 6,14%, em 1979, para 12,61% em 1980. Finalmente, há um aumento no Lucro Líquido Total de 1,94% em 1979, para 6,18%, em 1984. O Balanço Patrimonial mostra uma queda no Ativo Circulante de 53,77% para 46,29%, de 1979 para 1985; uma queda no Passivo de Financiamento de Capital de Giro de 12,20%, em 1979, para 9,16% em 1985; e, no Passivo de Financiamento de Longo Prazo, de 14,89% para 12,35%. Para concluir, os dados mostram um aumento nos Investimentos de 7,22% para 11,99% e no Patrimônio Líquido de 39,42% para 50,44%, ambos no período de 1979 a 1985.

Tabela II-12
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PRIVADO
EMPRESAS ESTRANGEIRAS - DADOS DO BALANÇO PATRIMONIAL
 percentagens do total do ativo/passivo

itens/ anos	ativo			passivo			total (7)
	circulante (1)	imobilizado (2)	investiment (3)	fin. CP (4)	fin. LP (5)	patrim. liq (6)	
1979	53,77	31,63	7,22	12,20	14,89	39,42	241.459
1980	55,50	29,89	8,07	14,99	10,99	41,79	200.165
1981	51,54	33,18	8,89	15,02	11,47	41,04	213.454
1982	47,06	35,06	9,88	12,03	13,46	43,03	223.217
1983	45,90	33,87	10,38	11,42	15,35	42,75	211.905
1984	46,30	34,08	11,92	10,01	13,42	47,92	217.178
1985	46,29	34,75	11,99	9,16	12,35	50,44	224.061

fonte: Almeida, 1988.

(1) ativo circulante=disponível+clientes+títulos e valores mobiliários+estoques+outros créditos.

(2) ativo permanente imobilizado.

(3) ativo permanente/investimentos. Corresponde à participação acionária em outras empresas.

(4) passivo circulante/financiamentos. Corresponde a empréstimos para capital de giro.

(5) exigível a longo prazo. Corresponde a empréstimos de longo prazo.

(6) patrimônio líquido.

(7) total passivo/ativo em Cz\$ milhões de 1986.

Um quadro síntese do processo de ajustamento pode ser obtido pelos dados das margens de lucro, utilização de capacidade, taxas de variação da produção industrial e investimento bruto (veja Tabela II-13). Estes são elementos aproximativos, uma vez que não correspondem à amostra de empresas que gerou os indicadores das tabelas anteriores. Entretanto, considerando que as empresas estudadas são líderes em seus mercados e detêm as maiores parcelas da produção e faturamento, é lícito fazer a associação. As Margens de Lucro das empresas privadas - nacionais e estrangeiras - aumentaram continuamente saindo de um nível de 37,28% e 27,89%, respectivamente, em 1979, para 56,37% e 35,60%, em 1985. Isto independente da grande variabilidade do crescimento da produção industrial. Ao mesmo tempo, a taxa média de utilização de capacidade, também para a indústria de transformação, caiu de 84,7% em 1980, para 78% em 1985; a taxa de investimentos caiu de 22,8% em 1980, para 16,3% em 1985, nível semelhante àquele do Plano de Metas de Juscelino, quando a economia começava a vencer a etapa de industrialização relativa à II Revolução Industrial (veja Cano, 1993). Tudo isso mostra, inequivocamente, uma mudança significativa nos parâmetros de operação do setor privado industrial.

Tabela II-13
MARK-UP, UTILIZAÇÃO DE CAPACIDADE, PRODUÇÃO INDUSTRIAL E TAXA DE INVESTIMENTO

itens\ anos	em percentagens					
	mark-up emp. nac (1)	mark-up emp. estrang (2)	mark-up emp. estat. (3)	utiliz. de capacid (4)	tx var. da produção (5)	taxa de invest. (6)
1979	37,28	27,89	36,64	-	-	-
1980	38,43	25,09	26,61	84,7	9,2	22,8
1981	39,64	28,64	27,42	78,4	-8,8	20,9
1982	45,36	29,37	30,56	77,4	0,0	19,4
1983	49,27	33,96	38,65	73,7	-5,8	16,9
1984	53,74	36,53	51,13	73,7	6,6	16,2
1985	56,37	35,60	48,36	78,0	8,3	16,3

Fonte: itens (1), (2) e (3) Almeida (1988); item (4) Carneiro (1991); e, itens (5) e (6) Indicadores do IESP.

(1) margem bruta de lucros das empresas nacionais.
 (2) margem bruta de lucros das empresas estrangeiras.
 (3) margem bruta de lucros das empresas estatais.
 (4) utilização de capacidade média da indústria de transformação.
 (5) taxa de variação da produção industrial.
 (6) taxa de investimento da economia.

Em contraste com esses números, as empresas estatais experimentaram um processo de deterioração de suas contas, resultado de sua utilização como parte da política econômica nacional, tanto para a obtenção de recursos externos quanto para controle da inflação. A deterioração pode ser apreendida pela explosão das Despesas Financeiras Líquidas que passam de 11,92% da Receita Líquida Total, em 1979, para 24,11% em 1984. O Lucro Operacional cai de 2,02%, em 1979, para níveis negativos em 1981 (-0,83%) e 1983 (-6,89%), recuperando-se apenas em 1984 (4,84%) com o crescimento de toda a economia. Estes dois itens refletem-se no Lucro Líquido que flutua ao longo de todo o período.

Tabela II-14
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PÚBLICO
EMPRESAS ESTATAIS - DADOS DE BALANÇO CORRENTE
 percentagens da receita líquida*

itens\ anos	custo produtos serviços (1)	despesas finan. líquidas (2)	lucro operacional (3)	lucro não operacional (4)	lucro líquido (5)
1979	73,18	11,92	2,02	-0,02	2,37
1980	78,98	11,70	0,11	3,33	4,70
1981	78,47	13,83	-0,83	3,22	6,80
1982	76,59	11,58	1,51	4,46	4,48
1983	72,12	24,11	-6,89	6,36	2,82
1984	66,16	21,14	4,84	2,79	9,19

fonte: Almeida, 1988.

* receita operacional líquida= receita das vendas dos produtos e serviços, deduzida de abatimentos em impostos sobre venda.

(1) custos diretos de produção, inclusive depreciações.

(2) saldo da despesa financeira de financiamentos somada à receita das aplicações.

(3) receita operacional líquida - custo dos produtos e serviços e despesas operacionais.

(4) resultado de ganho líquido na venda de itens do ativo permanente.

(5) receita líquida - despesas totais.

Tabela II-15
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PÚBLICO
EMPRESAS ESTATAIS - DADOS DO BALANÇO PATRIMONIAL
 percentagens do total do ativo/passivo

itens\ anos	ativo			passivo			total
	circulante	imobilizado	investiment	fin. CP	fin. LP	patrim. liq	
1979	17,07	73,09	3,99	6,89	28,63	48,04	1.174.891
1980	19,19	69,41	4,54	7,28	26,58	44,40	974.559
1981	16,86	70,55	4,33	6,82	27,11	44,65	1.099.754
1982	14,54	70,71	4,74	6,77	33,20	44,89	1.195.225
1983	14,19	70,71	4,91	8,29	34,87	41,75	1.257.196
1984	16,79	64,41	7,59	11,18	33,10	42,99	1.360.683
1985	13,49	64,19	8,23	10,32	32,79	44,40	1.325.638

fonte: Almeida, 1988.

(1) ativo circulante=disponível+clientes+títulos e valores mobiliários+estoques+outros créditos.

(2) ativo permanente imobilizado.

(3) ativo permanente/investimentos. Corresponde à participação acionária em outras empresas.

(4) passivo circulante/financiamentos. Corresponde a empréstimos para capital de giro.

(5) exigível a longo prazo. Corresponde a empréstimos de longo prazo.

(6) patrimônio líquido.

(7) total passivo/ativo em Cz\$ milhões de 1986.

Os dados das empresas estatais indicam o sentido mais específico seguido pela política macroeconômica desde 1978, e que, a partir de 1980, passa a ser o único farol adotado pelas autoridades econômicas: viabilização do fechamento, ano a ano, das contas externas do País através de práticas que envolviam diretamente as empresas públicas - pela via do endividamento e controle dos preços - e as empresas privadas - pela indução de altos juros domésticos, restrição do crédito interno e incentivos à exportação.

Além destes aspectos, o estudo de Almeida (1988) permite observar os seguintes:

- que a grande empresa privada nacional manteve sua participação relativa, ou até obteve crescimento no indicador de comando sobre o capital - Patrimônio Líquido. Sua participação na Receita Total também pouco alterou-se;
- que a grande empresa estrangeira foi quem perdeu posição relativa (embora não expressiva), correspondente ao crescimento (também pequeno) da empresa nacional ou empresa estatal. Estes dados revelam a estratégia da empresa estrangeira de desmobilização relativa do capital, como defesa ao longo da crise, em favor da liquidez e da maior mobilidade. Este comportamento é inteiramente compatível com as conclusões de nosso capítulo I sustentando a indicação de uma alteração global na estratégia das multinacionais;

Passemos agora a verificar os problemas existentes para o manejo da política macroeconômica e como as circunstâncias fazem com que os efeitos cruzados dos seus componentes engendrem os Paradoxos.

2.3. Os paradoxos da política macroeconômica

Conforme definimos no começo deste capítulo, os *paradoxos da política macroeconômica* consistem na oposição entre os efeitos cruzados dos instrumentos das políticas monetária, cambial, fiscal e de rendas. Os paradoxos, evidentemente, não se apresentam, todos eles, ao mesmo tempo, em todas as conjunturas, desde 1980 para cá. Em parte, isto ocorre porque há uma ênfase mais forte em alguns instrumentos, dependendo das circunstâncias históricas; e, também, porque os próprios paradoxos impedem a execução persistente de uma opção de gestão econômica. Por exemplo, uma política monetária e creditícia ativa eleva os juros primários e interfere na rolagem da dívida pública que entra em trajetória explosiva de crescimento, obrigando uma diminuição, logo à frente, da sua intensidade.

Mesmo tendo esse caráter histórico, de 1980 a 1984 há uma prevalência da política monetária e creditícia sobre as demais, resultado da "necessidade" de ajustamento da economia às restrições externas. Dadas as condições econômicas internas, havia a exigência de geração de saldos comerciais crescentes, de maneira a cobrir o déficit de divisas, para fechamento do balanço de pagamentos. A

política macroeconômica foi elaborada a partir da seguinte conjugação de elementos: i) uma política monetária restritiva visando conter os gastos em consumo e investimento privados. Esperava-se que a queda na demanda diminuísse o nível das importações e, ao mesmo tempo, criasse uma folga produtiva para aumento das exportações; ii) uma política cambial ativa para recuperar o atraso - valorização do cruzeiro - em relação à paridade histórica cruzeiro/dólar, criado pelo breve período "heterodoxo". Esperava-se um aumento das exportações e do fluxo de capitais para investimento e uma diminuição das importações; iii) uma política fiscal que, mediante a diminuição do gasto, pudesse reforçar a queda na demanda agregada e permitir a rolagem orçamentária da dívida pública, evitando uma pressão sobre o mercado financeiro; e, iv) uma política de rendas para conter o reajuste dos salários e permitir, pelo controle dos preços, uma diminuição posterior e gradual da inflação.

Os efeitos concretos dessas políticas foram bem distintos daqueles planejados, por razões de cunho estrutural. É claro que a interpretação da decorrência de algumas das medidas não é consensual para as distintas correntes da Teoria Econômica, dificultando a aferição dos elementos determinantes¹⁸. Mesmo assim, pode-se considerar como um fato estilizado a importância dos aspectos institucionais, ligados à forma como é regulada a

¹⁸ Estas diferenças interpretativas são bem maiores quanto à política monetária e creditícia. A discussão gira em torno da idéia da exogeneidade da oferta de moeda e determinação da taxa de juros. Para uma resenha das posições institucionalistas e pós-keynesianas em relação à oferta de moeda veja Nogueira da Costa (1993). Para uma leitura tradicional veja Dornbush e Fisher (1982). Quanto à taxa de juros veja Nogueira da Costa (1991).

economia. Mostramos que a natureza da estrutura de financiamento determina a exigência e a disponibilidade de recursos externos para alavancar os investimentos domésticos. O esforço feito no sentido de manter os fluxos de entrada de empréstimos produziu estoques de dívidas expressivos. Mostramos, também, como os gastos públicos ampliaram-se no bojo da tentativa de reorientação da base de sustentação do crescimento e como ambos os aspectos engendraram uma sobredimensão da instância financeira e da importância da moeda indexada. Finalmente, mostramos como a fragilização do Setor Público desestimulou o investimento. Todos esses são elementos problematizadores da gestão de curto prazo. Os efeitos por eles gerados podem ser analiticamente apreendidos por pelo menos cinco paradoxos de funcionamento da política macroeconômica:

1º Paradoxo: a política monetária e creditícia restritiva agrava a situação das contas públicas - via elevação de juros -, mais que contrabalançando o efeito do corte nos gastos indicado pela política fiscal;

2º Paradoxo: a política monetária e creditícia restritiva pressiona os preços, em contradição com a política de rendas;

3º Paradoxo: a política cambial interfere sobre a política monetária, impondo um patamar elevado aos juros internos;

4º Paradoxo: a política cambial interfere sobre a política fiscal impondo gastos, ou renúncia de receitas, para garantia da geração de divisas, agravando a situação financeira do Setor Público;¹⁹

¹⁹ Em outras palavras, isto quer dizer que um câmbio valorizado exige medidas compensatórias aos exportadores, para que o nível de geração de divisas não caia. Um câmbio desvalorizado agrava os gastos públicos tendo em vista a permissão do hedge cambial, particularmente utilizado no período Delfim, nos anos 80. Ambos os casos interferem sobre a política fiscal.

5º **Paradoxo:** a contenção do gasto público faz caírem as receitas fiscais, que dependem do nível de atividade, impondo um corte adicional de gasto ou medidas de elevação da carga tributária.

Começemos pela análise dos efeitos da política monetária e creditícia restritiva. Mesmo considerando que há uma certa estratégia global de ajuste externo, ao longo de todo o período de 1980 a 1985, vale dividi-lo em dois, para fins analíticos. Esta divisão vai ser determinada pelo marco histórico de oficialização de um contato com o FMI, em 1983. Em 1981/1982 o objetivo da política econômica era reduzir as necessidades de divisas através do controle da absorção interna. Uma queda na demanda interna diminuiria as importações e abriria espaço potencial para as exportações, considerando-se como um dado o potencial de produção da economia. No que diz respeito à política monetária havia a disposição de controlar a "liquidez real", através da oferta de moeda e do crédito. A Base Monetária caiu de 4,0% do PIB em 1979, para 2,8%, em 1981. Caíram, também, M1, M2, M3 e M4²⁰, sendo que M1 caiu de 10,3% do PIB em 1979, para 7,3%, em 1982. Os empréstimos do sistema financeiro ao setor privado caíram, em preços de 1979, de 15%, no mesmo período (veja Tabelas II-4 e II-5). Houve, portanto, uma tentativa efetiva de contenção da liquidez e que possivelmente estimulou a queda nas importações de 23,0 US\$ bilhões, em 1980, para 19,4 US\$ bilhões, em 1982.

²⁰. Há um movimento histórico de diminuição dos recursos abrigados em M1, devido ao alto nível de inflação. Na medida em que os mecanismos institucionais de controle da liquidez vão se aprimorando, buscando atingir novos ativos, este processo é estendido, sucessivamente, para M2, M3 e M4, conforme atestam os dados. Na verdade, a definição desses agregados tem a ver com este processo pois que cada um deles incorpora novos tipos de papéis, com graus elevados de liquidez. Porém, é preciso destacar que mesmo esses agregados não chegam a abarcar o conjunto do espectro de liquidez.

O efeito da política restritiva, embora sem ter tido sucesso, cruzou claramente com os objetivos da política fiscal austera e estimulou o crescimento dos preços, dada a estrutura de mercado, o grau de proteção institucional e a conduta empresarial na formação dos preços industriais, que são a base referencial do conjunto dos preços e serviços da economia.

Para entendimento e avaliação dos elementos determinantes dos paradoxos, é importante mostrar que existem limitações à execução de uma política monetária clássica, no Brasil. Na verdade, quando se fala em "liquidez", no caso do nosso sistema financeiro, há que separar dois componentes: *A liquidez monetária e a liquidez financeira* (Tavares, 1983:114). A liquidez monetária está relacionada com a quantidade de dinheiro requerida para circulação corrente da produção, isto é, pelos requerimentos de pagamentos em dinheiro ou em cheques emitidos contra contas correntes bancárias. Esta é uma moeda de curso "forçado" porque a legislação impõe que determinados pagamentos - circulação de mercadorias entre as empresas, pagamento de salários e gasto em consumo - sejam denominados na moeda cruzeiro. O controle/expansão deste estoque monetário varia no tempo em função do crescimento do produto e das modificações na velocidade-renda de circulação monetária, afetadas pelo ciclo de negócios e pelo ritmo inflacionário. Esta é, portanto, uma função tradicional de meio de pagamento.

A segunda forma de liquidez é a financeira, que decorre da transacionalidade dos títulos financeiros como se fossem dinheiro: a moeda indexada. A maior parte dos títulos financeiros têm elevado grau de liquidez, particularmente os títulos públicos. A razão é que as garantias dadas pelas autoridades econômicas a estes papéis são muito grandes, de tal sorte que praticamente não há risco de perda. O detentor do título público tem a garantia de que o papel será recomprado, por um valor indexado a um índice previamente apontado, podendo inclusive ser a variação da taxa de câmbio. Trata-se de um compromisso informal, desenvolvido desde 1969, entre as Autoridades Monetárias e o mercado para eliminar os riscos e prejuízos nas operações de recompra. Isto era feito através de três mecanismos: (1) havia um compromisso do Banco Central de manter o custo do Overnight inferior à remuneração média dos títulos públicos colocados nos leilões; (2) qualquer mudança que impedisse o funcionamento desta regra básica, em função de alterações na política monetária, o Banco Central "trocava" a carteira do mercado. Isto era feito através da compra dos títulos antigos e a venda de outros com uma rentabilidade adequada ao novo nível do Over; e, (3) além destes ajustes, havia um compromisso de zeragem automática da parcela da carteira de títulos que não conseguisse financiamento de mercado. O ajuste financeiro era feito pela Mesa do Open do BC, no fim do dia, e a uma taxa igual à de mercado (veja Mendonça de Barros, 1993:9)²¹. Desta forma, os bancos não tinham (e continuam não tendo) risco algum. Bastava ter uma

²¹. Para uma apresentação didática deste mecanismo veja Nogueira da Costa (1991:5-11).

carteira na média do mercado, em termos de "prejuízo" ou de "iliquidez" que podiam tranqüilamente comprar títulos de 2 a 5 anos de prazo e "carregá-los" com captação de 1 dia. Se um banco captava mais dinheiro do que seus títulos em carteira, o excesso era "vendido" ao Banco Central, que depois devolvia a mesma quantia com os juros do Over (veja Nogueira da Costa, 1991:10-11).

"A conseqüência macroeconômica deste tipo de organização institucional foi a progressiva destruição da Base Monetária, com a perda da arrecadação do imposto inflacionário pelo Governo, e a completa endogenização da moeda via compromisso de zeragem automática" (Mendonça de Barros, 1993). Nesta ordenação institucional o controle de liquidez tradicional não funcionava, pressionando apenas os juros primários²² e amplificando os efeitos sobre a "liquidez financeira".

²² "Quanto à questão das altas taxas de juros cobradas no segmento livre do mercado de crédito, deve-se ressaltar que no Brasil coexistem quatro sistemas de taxas de juros para empréstimos:

- a) taxas compostas de correção monetária mais juros prefixados, praticadas pelos bancos de desenvolvimento e pelo Sistema Financeiro de Habitação (...);
- b) taxas de empréstimos em moeda estrangeira, compostas de correção cambial, juros flutuantes no mercado financeiro internacional (libor ou prime rate), spread de risco (1% a.a.), imposto de renda, e comissão de repasse dos bancos nacionais (4% a.a.);
- c) taxas subsidiadas (empréstimos do Banco do Brasil e aplicações compulsórias dos bancos comerciais), destinadas sobretudo às exportações, pequenas e médias empresas e agricultura;
- d) taxas livres, praticadas em outras operações dos bancos comerciais, de investimento e financeiras.

O segmento livre do mercado é o sustentado por captação de depósitos a prazo e depósitos à vista não absorvidos por encaixes ou por aplicações compulsórias, sendo bastante reduzido, correspondendo a parcela diminuta do total de empréstimos.

(...) Uma proposição freqüente é do governo tratar de reduzir as taxas desse segmento livre (na medida em que nos outros já estão préfixadas), via tabelamento. Ocorre que a taxa do over é considerada um piso para as taxas de juros. Como a aplicação no overnight possui enorme liquidez, rentabilidade real positiva (pelo menos para grandes investidores) e absoluta garantia, é impossível captar depósitos a prazo e letras de câmbio a taxa menores (pois inclusive recolhem tributos que não incidem sobre os títulos públicos). Tabelar juros de empréstimos, portanto, só é possível tabelando os juros da captação via CDB e LC; tabelar estes, por sua vez, depende de tabelar os das LTN. Tomando esta medida, torna-se impossível controlar a expansão monetária, pois um dos seus instrumentos essenciais, a política de open market, torna-se inteiramente passiva." (Nogueira da Costa, 1991:14)

A taxa primária é, portanto, a taxa do Over, que funciona como piso para as demais taxas.

Pois bem, o período inicial da gestão Delfim - 1979/1980 - teve um efeito extremamente danoso para o funcionamento institucional descrito acima. A préfixação do câmbio em 1980 e, posteriormente, a segunda maxidesvalorização em 1983, completaram uma ruptura do compromisso tácito assumido entre as Autoridades Monetárias e o mercado, mantido por mais de dez anos. Além disto, a política cambial de minidesvalorizações foi também rompida. O índice de correção cambial deixou de ser - por um período - de ser utilizado pelo devedor e passa a ser procurado especulativamente pelo credor. A rolagem da dívida externa, agora um ônus financeiro, passa a ser feita quase que exclusivamente pelo Setor Público, via empresas estatais e Tesouro. As ORTNs emitidas pelo governo são totalmente dolarizadas, fenômeno que não tinha ainda acontecido ao longo dos quatorze anos de sua existência. O mercado de Open, significativamente ampliado, começa a enfrentar sinais de especulação e crise. Com a falta de credibilidade da correção monetária, mesmo com a revogação da préfixação, este mercado vai progressivamente absorvendo a poupança financeira - a "riqueza velha".

O impacto destas condições sobre os juros, contas públicas e preços é bastante significativo. No que diz respeito aos juros, o impacto não é tão expressivo quanto o aumento das Necessidades de Financiamento do Setor Público pode indicar (o déficit nominal passou de 12,5% do PIB, em 1981, para 15,8%, em 1982). Isto ocorreu, em parte, devido a opção dos agentes econômicos, devedores em dólar, em fazer operações de *hedge*

utilizando títulos com cláusula de correção cambial, ou por utilizando os mecanismos compensatórios, criados no período para diminuir o risco cambial. Como o câmbio acompanhou de perto a elevação dos preços (1981: câmbio 95,1%; IGP 94,5%; 1982: câmbio 97,7%; IGP 100,4%) houve uma opção por aplicações em dólar como defesa contra expurgos na correção monetária (após o período da pré-fixação).

Na verdade, esse comportamento foi importante para os agentes econômicos endividados em dólar. Para estes havia uma alternativa: a) uma tentativa de fuga de dívidas expressas em moeda estrangeira, o que estimulou uma demanda por crédito no mercado interno. Como o devedor em moeda estrangeira tinha a opção de transferir o ônus do endividamento ao Banco Central (resolução 432, no caso de endividamento pela Lei 4131 e resolução 230, no caso da resolução 63) seguiu-se uma forte pressão sobre o mercado interno de crédito para a obtenção de cruzeiros, ainda que todos soubessem que a transferência não implicava necessariamente pagamento em dólares para o banco credor lá fora. Como o mercado de crédito era (e é) pequeno em relação a esta demanda, e a política monetária e creditícia era restritiva, a tentativa frustrou-se parcialmente e aumentou a taxa de juros real (1981: 25,7%; 1982: 24,6%). Entre tomar os recursos financiados internamente (correção monetária + 35 ou 40% a.a.), o empresário preferia a opção aparentemente mais cara. A razão para isto era a perda de credibilidade na política oficial, temendo-se, sobretudo, uma nova aceleração das

minidesvalorizações ou de uma descontinuidade cambial. A variabilidade da diferença entre as taxas internas e externas é um elemento importante na determinação do risco cambial, intervindo significativamente no nível das taxas de juros reais no Brasil; b) opcionalmente, para aqueles agentes que não conseguiam crédito interno para antecipar a obrigação futura em dólar, restava o caminho do "hedge" em posições de ORTNs, com cláusulas de resgate pela taxa de câmbio. Estabelecia-se aí um veículo para transmitir o risco cambial para as taxas de remuneração da poupança financeira interna.

Além de todos esses aspectos, a própria rolagem da dívida interna pressionava as taxas de juros para cima, nos vários leilões de colocação primária dos títulos. Quanto maior a quantidade e valor dos títulos oferecidos nos leilões, maior a taxa que tinha que ser paga para a colocação de todos os papéis.

Resumindo, a política monetária e creditícia restritiva, no ambiente de grande incerteza dos anos 1981/1982, engendrava juros mais altos e gastos correntes do governo maiores, dificultando a meta de controle orçamentário. Há uma "corrida" para posições financeiras líquidas (em títulos indexados) mostrando que essa política não consegue reduzir a liquidez. A opção acabou sendo cortar adicionalmente os gastos públicos, tanto gastos correntes quanto incentivos e subsídios que, como apontamos, foram tentativamente compensados pelo adiantamento do câmbio.

Quanto aos impactos da política monetária e creditícia sobre os preços, podemos identificar dois elementos: i) aquele relacionado aos custos existentes para a obtenção de recursos financeiros para capital de giro e investimentos, que se elevam com os juros mais altos e as exigências crescentes dos bancos por reciprocidades; e, ii) mais importante ainda, a ampliação das margens de lucro pelo componente expectacional. Aqui entram tanto a instabilização da economia, que faz com que as margens elevem-se preventivamente - o que poderia ser denominado de "Efeito Kandir" -, quanto a denominação da própria parcela de lucros em uma determinada unidade de conta. As empresas, neste caso, procuram preservar as suas margens não apenas em relação aos preços de seus produtos mas, sobretudo, em relação ao conjunto dos preços da economia, isto é, procuram preservar as suas margens reais. Dadas as características do período, este cálculo real podia tomar como referência o cruzeiro, a moeda indexada ou o dólar. De uma forma geral, os impactos estimularam a elevação dos preços.

A política cambial segue, desde agosto de 1968, o procedimento de minidesvalorizações cambiais e, até 1986, a concepção da "paridade do poder de compra" (ppp). Não há uma declaração oficial a este respeito. Há breves períodos nos quais ela é abandonada, mas que não chegam a caracterizar uma mudança definitiva²³. A política cambial seguiu essa regra de tal maneira

²³. Pode-se mencionar o primeiro ano do Governo Figueiredo, na chamada "fase heterodoxa" de Delfim Neto, o momento da maxidesvalorização de 1983 e o período do Plano Cruzado.

que os participantes do mercado passaram a incorporá-la como regra básica da economia, facilitando a utilização do dólar como unidade de conta das margens de lucro das empresas, sobretudo nos momentos de maior instabilidade do começo da década de 80. (veja Zini Jr, 1993:109)

O critério da paridade do poder de compra relativa indica que a desvalorização da moeda doméstica deve ser igual à diferença entre as inflações interna e internacional, guardando-se uma paridade "ideal" estabelecida arbitrariamente. Supondo que outros fatores permaneçam constantes, a regra evita a deterioração nas contas do balanço de pagamentos, pois preserva a remuneração real do setor exportador, isto é, preserva um câmbio real constante. O critério da (ppp), aplicado através de minidesvalorizações, teria a função adicional de evitar movimentos especulativos.

O ponto a considerar é se essa regra teve efetividade e se gerou apenas os efeitos desejados. A análise dos dados para os anos 80 descortina uma série de problemas. Zini Jr (1993:112) descreve alguns deles mais evidentes. Em primeiro lugar, deve-se observar que a regra assume na prática que todos os preços sejam determinados pelo processo de arbitragem internacional, ignorando as distinções entre bens comerciáveis e não-comerciáveis. Isto quer dizer que os índices utilizados para medir as inflações interna e externa cobrem um conjunto de produtos muito maior do que aqueles que seriam relevantes para fins de equilíbrio de balanço de

pagamentos. Ocorrem, por exemplo, distorções que podem tanto favorecer quanto prejudicar o desempenho das exportações. Nas condições dos anos 80 - escassez de divisas - este desempenho era absolutamente essencial. Sendo assim, toda vez que as distorções diminuíam a competitividade das exportações, o governo era obrigado a contrabalançá-las através de incentivos e subsídios, agravando a situação das contas públicas.

Em segundo lugar, a regra (ppp) assume que os preços são determinados pelos mesmos fatores reais quaisquer que sejam as economias abertas - lei do preço único -, ou, alternativamente, que a arbitragem espacial equaliza os preços. Assim, exceto pelos custos de transportes, ou outros fatores similares negligenciáveis, o preço de um bem expresso em uma mesma divisa será igual nas economias. Ao dar um papel tão importante ao "preço único", a (ppp) desconsidera mudanças cumulativas diferenciadas nos determinantes reais da oferta e demanda em cada uma delas, isto é, assume-se que fatores como ganhos de eficiência, choques de oferta ou novos padrões de consumo sejam distribuídos igualmente na economia internacional. O efeito é semelhante ao primeiro aspecto que apontamos acima, porque havendo um nível de eficiência inferior do setor exportador brasileiro em relação ao de outros países, a tendência é que o governo compense-a por subsídios, agravando, portanto, as contas públicas.

Finalmente, abstrai-se o fato que as economias possuem diferentes mecanismos de formação de preços, salários e taxas de juros, o que implica em diferentes graus de flexibilidade da economia. A partir deste último aspecto pode-se aferir as implicações da utilização da concepção da paridade do poder de compra como base para a política cambial no Brasil. Consideramos que esta teve pelo menos dois efeitos contraditórios com os demais componentes da política macroeconômica: impôs gastos públicos adicionais e reforçou o crescimento dos preços internos. Façamos uma simplificação expositiva para melhor entendimento. Os preços internos têm um componente especulativo mais proeminente que os internacionais, produto da instabilização da economia brasileira e do elevado grau de proteção à indústria nacional. A fragilidade financeira do Setor Público expõe os problemas de coordenação/dinamismo da economia fazendo com que as principais unidades de capital, aquelas que detêm os preços de referência, aumentem especulativamente as suas margens de lucro, denominando-as eventualmente em dólar. Os indicadores de preços apreendem os aumentos saltando de patamares. A política de minidesvalorizações pelo critério de (ppp) busca manter o nível do câmbio real, a partir dos parâmetros interno e externo. Um aumento da inflação interna *vis-à-vis* a externa significa aceleração das desvalorizações do câmbio.

Ora, considerando a prioridade dada pelo governo às exportações, as empresas exportadoras têm garantias de

rentabilidade das mesmas. Não adotam condutas agressivas de melhoria de produtividade porque constataam a inexorabilidade do incentivo governamental. Evidentemente, a conduta só foi plenamente possível nos anos 80, quando desenhou-se um quadro de agravamento das contas externas em uma situação na qual o setor privado detinha virtual controle dos produtos exportáveis e o Setor Público detinha a maior parte das obrigações em divisas, após o processo de estatização da dívida. Pode-se até atribuir às empresas uma separação das estruturas de custo dos produtos voltados para o mercado externo e interno, sendo que nestas últimas prevalecia um processo de gradativa ampliação das margens reais de lucro e nas primeiras um processo de utilização de benefícios públicos. Cabe ainda observar que o entrelaçamento dos preços internos e do câmbio pressionava a taxa nominal de juros para cima, tanto pela via da manutenção do diferencial juros internos/externos quanto pela ampliação da emissão de novos títulos públicos, já que a arrecadação do governo não era suficiente para bancar os benefícios ao setor exportador.

Resta tratar da política fiscal. A proposta era cortar os gastos públicos, tanto os gastos correntes de manutenção das atividades do governo quanto investimentos, serviço de dívida, operações oficiais de crédito e os incentivos e subsídios²⁴. O sentido destas medidas era duplo. Por um lado, conter a demanda

²⁴ Este item é, de certa forma, surpreendente na medida em que se esperava manter um desempenho exportador dinâmico. De 1981 para 1982 os incentivos e subsídios caíram de 10,4% do PIB para 9,1%, recuperando-se em 1983 para 11,8%, sobretudo pelo crédito subsidiado. Este último item passou de 5,7% do PIB, para 7,0%. Veja Tabela 3.

agregada, conforme a disposição geral indicada pela política econômica, para permitir uma diminuição das importações e criar um potencial de exportação maior. Por outro lado, criar as condições para o equilíbrio entre as receitas e despesas. Havia, ainda, a tentativa de controlar os gastos das empresas estatais, tarefa dificultada pela fragilização a que estas empresas foram submetidas, ao serem utilizadas como instrumento de política econômica para captação de recursos externos.

Entretanto, a recessão atuou corrosivamente sobre as receitas públicas²⁵. A receita orçamentária efetiva, como percentual do PIB, caiu de 9,8%, em 1980, para 9,0%, em 1982. A carga tributária líquida caiu de 12,1% em 1980, para 11,8% em 1982. Mais importante, o gasto total com a rolagem dos títulos subiu. O volume de títulos públicos em poder do público subiu de 4,0% do PIB, em 1980, para 7,2%, em 1982, o que gerou um gasto para pagamento de juros da ordem de 10,5%, três anos depois (veja Quadro 10). O comportamento destes componentes impunha um aprofundamento da política fiscal restritiva; mas, ir mais fundo na recessão era socialmente perigoso, pelas circunstâncias de transição política

²⁵ Os efeitos da recessão sobre as receitas públicas merecem um estudo mais detalhado, que não é parte desta investigação. Pode-se dizer que os problemas são de duas ordens: i) a concentração dos tributos na esfera federal reduziu drasticamente a margem de manobra dos Estados e Municípios. Há uma dificuldade grande de enfrentar conjunturas de baixo crescimento, pela perda de receita que essas unidades têm, já que o principal imposto - o ICM depende das transações; ii) a própria estrutura tributária é altamente dependente do nível de atividade, privilegiando os impostos indiretos. Como expressa Sulamis Dain (1983:130), comentando as propostas do governo para o ano de 1983: "(...) em grande medida, não se confirma o potencial de arrecadação ensejado pelos acréscimos da capacidade impositiva do governo federal. Desde logo porque tem sido igualmente significativo o conjunto de incentivos acionado pela União, e que implicam redução da receita efetiva. Mais que isto, a própria recessão se tem encarregado de frustrar as expectativas de geração de receita adicional, visto que a estrutura tributária brasileira, fortemente apoiada em impostos indiretos, vinculados ao nível de atividade econômica, e basicamente à atividade industrial, já particularmente sensível à desaceleração do crescimento."

que o governo enfrentava. O resultado foi uma diminuição das restrições.

Quadro 10
POUPANÇA DO GOVERNO EM CONTA CORRENTE
(conceito de contas nacionais)

discriminação\anos	em percentagens do PIB			
	1970	1975	1980	1985
A- receita tributária bruta	26,0	26,3	24,2	22,2
B- transferências	9,3	11,8	14,0	20,5
juros dívida interna	1,4	1,2	1,9	10,5
assistência e previdência	8,2	7,0	7,6	7,1
subsídios	0,8	2,8	3,6	1,6
outras ¹	-1,1	0,8	0,9	0,9
C- receitas líquidas Governo (A-B)	16,7	14,5	10,2	1,7
D- despesas correntes do Governo	11,3	10,7	9,0	9,7
salários e encargos	8,3	7,5	6,2	6,8
bens e serviços	3,0	3,2	2,8	2,9
E- poupança conta corrente (C-D)	5,4	3,8	1,2	-8,0

fonte: IBGE, compilado de Rodrigues Alves, 1988:140.

1. Resultado líquido de transferências diversas menos outras receitas.

As diferenças entre os dois primeiros anos de 1981/1982 e os dois seguintes não altera a essência dos paradoxos descritos. O que muda é que há um esgotamento das condições de financiamento externo, mesmo para o pagamento dos compromissos da dívida. Estas condições obrigaram as Autoridades Econômicas a recorrer ao crédito oficial, submetendo-se às exigências das principais instituições internacionais: EMI e Banco Mundial. É claro, como já o dissemos, que a estratégia global interna já tinha sido definida no começo do governo Figueiredo, desde novembro de 1980. Esta estratégia não teve que ser alterada pelo uso do crédito oficial, mas a imposição de metas quantitativas dificultava o cumprimento dos Acordos, porque aí apareciam flagrantemente as contradições da política

econômica (veja Tavares e Fiori, 1993:75-126). Em janeiro de 1983 o governo oficializou o contato com o FMI, enviando a primeira Carta de intenções, cujas metas foram logo a seguir inviabilizadas, em fevereiro, pela maxidesvalorização do cruzeiro. Seguiram-se outras seis Cartas.

Além do esgotamento do fluxo de recursos para empréstimos e de suas conseqüências para a economia brasileira, há um aspecto contrarrestante, bastante relevante para o desempenho exportador, que foi o retorno do crescimento dos países industrializados, que havia sido negativo em 1982. Há, também, uma primeira queda nos juros internacionais incidentes sobre a dívida externa. Não obstante, os indicadores para o ano de 1983 são medíocres. O PIB caiu em 3,4%, a inflação venceu, de longe, o patamar dos 100%, chegando ao nível de 140% a.a.. Apenas em 1984, puxado por exportações crescentes, que saltaram de 21,9 US\$ bilhões em 1983, para 27,0 US\$ bilhões (um recorde histórico), o PIB cresceu novamente a 5,3% a.a., embora ainda inferior, em termos absolutos, ao de 1980.

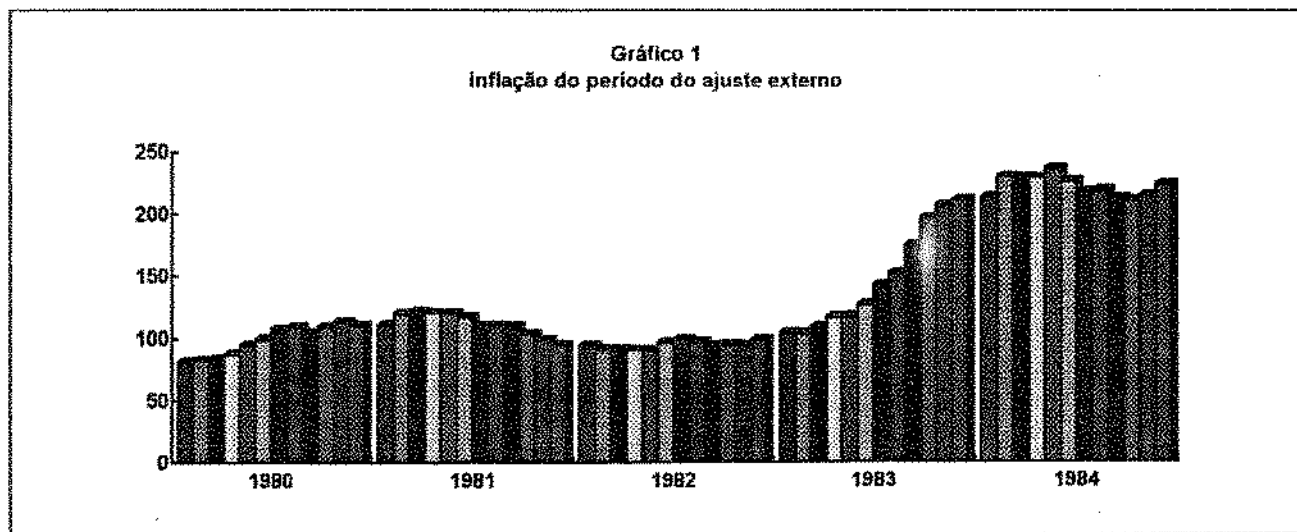
O saldo geral que se pode obter da primeira metade da década pode ser apreendido em dois aspectos principais. O primeiro diz respeito à opção renitente por não-transformações sociais que impede a visualização de novos caminhos de desenvolvimento e limita os graus de liberdade da política econômica, cujos instrumentos sofrem um processo de progressiva fragilização. O custo social das

não-transformações é difícil de ser aferido, mas é patente que, cada vez mais, a reiteração da manutenção da estrutura econômica vai aumentando a intensidade na qual os instrumentos econômicos precisam ser utilizados: os paradoxos - os efeitos cruzados dos mecanismos institucionais - limitam a potencialidade da política econômica.

Um segundo aspecto diz respeito a alterações na própria ênfase da produção da economia, que se volta crescentemente para o mercado externo, desconsiderando a insuficiência da oferta no mercado interno. Esta é uma contradição importante visto que a ênfase é produto de uma orientação dada pela política econômica, com custos sociais importantes. Carneiro (1991) caracteriza este aspecto como o trade-off da política econômica brasileira. A partir deste momento, há dificuldades visíveis de um redirecionamento da produção, de modo a contemplar novamente o mercado interno, fundamentalmente por razões ligadas à rentabilidade e estabilidade do mercado internacional. O período do Plano Cruzado serve um pouco para mostrar isto.

Para finalizar as observações sobre o período 1980-1984, é importante dizer que a inflação acelera-se ao longo desta fase, não obstante a melhoria dos indicadores da produção, sustentados pelo drive exportador. A inflação acumulada em 12 meses passa de um nível de 81,64% em janeiro de 1980 para 223,90% em dezembro de 1984. A recessão nos anos de 1981 e 1983 contém temporariamente o

crescimento dos preços, mas acirra os aspectos estruturais relacionados às formas de financiamento e formação dos preços, de sorte que a retomada do patamar inflacionário ocorre rapidamente, logo que a produção interna se recupera.



Considerando os mecanismos de indexação, a capacidade das empresas nacionais de repassar aos preços aumentos de custos, a dificuldade do setor público de manter a receita real e absorver os custos da rolagem das dívidas, a aceleração da inflação põe em xeque a inserção do Estado na economia. Quando os patamares aumentam, as pressões políticas para que o governo tome medidas de intervenção tornam-se muito maiores. Entretanto, o leque das opções de intervenção é limitado pelo processo de filtragem institucional, engendrando permanentemente uma crise de gestão. Como veremos no capítulo seguinte e para exemplificar este último aspecto, as pressões são crescentes no começo do Governo Sarney, estimulando a adoção de medidas econômicas mais incisivas.

CAPÍTULO III

Os Paradoxos da Política Econômica no Período dos Planos de Estabilização - 1985/1991

Assim como no período anterior, quando as medidas de política econômica implementadas em 1979 tiveram uma influência importante sobre a natureza da intervenção de curto prazo nos anos seguintes, as circunstâncias próprias ao ano de 1985 têm uma relação significativa com a forma e a natureza das tentativas de "estabilização aguda" implementadas de 1986 a 1991, objeto de análise deste capítulo. Para entender essa relação é preciso analisar não só os elementos estritamente econômicos, mas também levar em consideração os aspectos políticos envolvidos na transição de governo e que se apresentavam particularmente importantes naquele momento.

O Governo Sarney marcava historicamente a superação do regime militar no Brasil, não apenas pela posse de um civil na Presidência da República, mas também pela perspectiva de um desenvolvimento social mais abrangente. Mesmo assim, o início da sua administração, no que diz respeito à economia, guarda muito da concepção do período anterior. Um dos elementos dessa "herança" vai, inclusive, constituir-se na base de um persistente equívoco: a idéia de que a estabilização - dos preços, da moeda - antecede a retomada do crescimento sustentado. Esta concepção apresenta-se em todos os documentos do Governo e,

paradoxalmente, também naqueles relativos ao planejamento da economia, contrastando com o discurso político, onde a ênfase é toda posta na imperiosidade do crescimento sustentado, gerador de empregos e capaz de dar sentido à chamada prioridade social, bandeira número um daquele Governo.

Quadro 11
PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA - 1985
FASE DORNELLES

objetivo geral:
controle e estabilidade das contas públicas
medidas
<ul style="list-style-type: none"> -congelamento dos preços dos produtos públicos da siderurgia e derivados de petróleo. -corte no orçamento fiscal para 1985; -proibição de contratação de novos funcionários públicos; -aperto das políticas fiscal e monetária; -disposição de regularização das relações com instituições financeiras internacionais, particularmente o FMI; -modificações nas fórmulas de cálculo da CM e cambial, extendendo a memória inflacionária de um para três meses*;

* Até março de 1985 as correções monetária e cambial eram determinadas pela inflação do próprio mês em curso, cuja imprevisibilidade aumentava a incerteza nos mercados aberto e cambial. A partir de abril, as taxas mensais de correção resultariam de uma média geométrica da inflação dos três meses anteriores. Além disso, esperava-se que minidesvalorizações diárias do cruzeiro distribuissem uniformemente a taxa de correção cambial pré-fixada para o mês, eliminando a especulação em torno da data e do percentual do reajuste seguinte.

A primeira fase da política econômica do Governo Sarney corresponde à gestão Dornelles - março a agosto de 1985. Trata-se de uma gestão conservadora que toma o déficit público como o principal elemento de desordem da economia. Entretanto, como a inflação no começo de 1985 era de fato elevada (veja Tabela III-1), o conjunto de medidas implementadas segue um certo ecletismo emergencial¹ (veja Quadro 11).

¹ "A política econômica da Nova República inicia-se com um conjunto de medidas caracterizadas pelo ecletismo. Combinam-se um diagnóstico conservador sobre as origens do déficit público e seus efeitos sobre a inflação e uma política salarial mais generosa, fruto dos maiores compromissos sociais do novo regime. Com relação ao déficit público, a nova administração insiste na concepção monetarista sobre relações entre a expansão monetária excessiva ocasionada pelo déficit e aumento de preços. Desconsidera ser caráter financeiro,

O patamar inflacionário havia atingido o nível de 10 a 13% ao mês, ou de 213 a 345% ao ano, se anualizadas as variações mensais. A taxa de inflação do mês de março, em particular, início do Governo Sarney, alcançou a 12,71% ao mês. As medidas atuaram sobre o déficit - basicamente cortando despesas - mas incluíram algumas outras medidas inovadoras: o congelamento dos preços dos produtos públicos da siderurgia e derivados do petróleo e modificações nas fórmulas de cálculo das correções monetária e cambial, extendendo a memória inflacionária de um para três meses. A questão era que a inflação elevada colocava em risco algumas propostas sociais do governo.²

Esse foco determinado dos objetivos econômicos do Governo, sobretudo o seu caráter restrito, concentrado no equacionamento do déficit público, determinou que o conjunto das medidas implementadas não conseguisse controlar a inflação, embora a tivesse diminuído, por três meses, período correspondente ao congelamento dos preços públicos³. Havia uma divergência interna na equipe econômica a respeito da pertinência do diagnóstico das causas da inflação, e mesmo da dimensão do déficit público, que era considerado por uma das correntes como o elemento principal. Em relação ao déficit as posições dividiam-se entre aqueles que o consideravam como resultante de gastos

atribuindo-o aos gastos excessivos do governo. Com base nessa concepção, a política econômica orientou-se para o corte dos gastos ativos do governo, como forma de reduzir o déficit público, a dívida interna e a inflação." (Carneiro, 1986:13)

² "A retomada sustentada do crescimento econômico só será possível com a estabilidade da economia, a redução da inflação e a correção dos graves desequilíbrios do setor público. Somente uma política de estabilização bem sucedida poderá propiciar aumentos contínuos dos salários reais dos trabalhadores. O êxito da política de estabilização depende, por sua vez, do apoio de todas as classes e segmentos da sociedade. O Governo não deve, no entanto, solicitar tal apoio sem antes exemplificar, por sua própria conduta, a postura que aspira obter na sociedade. É necessário esclarecer a opinião pública sobre a natureza das dificuldades que o Governo enfrenta, apontar os equívocos que têm impedido o equacionamento dos problemas e estabelecer uma estratégia sólida que, socialmente respaldada, permita retomar o crescimento econômico." (Diretrizes Gerais de Política Econômica, 1985:7)

³ Neste sentido, a estabilização temporária sustentou-se apenas no congelamento dos preços públicos, agravando ainda mais a situação das contas públicas, embora cumprisse o objetivo de melhorar as condições de funcionamento do setor privado.

correntes excessivos do Estado e aqueles que o consideravam como resultado de fatores financeiros, ou como tendo uma natureza essencialmente financeira. Além disto, as divergências tinham a ver com a forma em que se pensava o relacionamento do Brasil com as instituições econômicas internacionais, particularmente o FMI, pelos problemas de balanço de pagamentos que o País tinha enfrentado. A concepção de Dornelles acomodava-se à estratégia de ajustamento proposta por essa instituição, encaixando-se na agenda proposta para a estabilização econômica.

Tabela III-1
INFLAÇÃO DE 1985 - IGP-DI MENSAL

mês	a.m.	acumul.	12 mes.
jan	12,61	12,61	232,15
fev	10,16	24,05	225,96
mar	12,71	39,82	234,13
abr	7,22	49,91	228,82
mai	7,79	61,59	225,60
jun	7,82	74,23	221,33
jul	8,93	89,79	217,32
ago	14,00	116,36	227,04
set	9,12	136,09	222,04
out	9,07	157,49	212,69
nov	14,93	195,94	227,11
dez	13,20	235,00	235,00

fonte: ANDIMA. Séries Históricas, 1993.

Em meados de 1985

já era clara a incapacidade da política econômica de atingir seus objetivos. A inflação voltava a subir e, mais importante, o déficit público não cedia às medidas adotadas. Em agosto

Dornelles pede demissão e assume Dilson Funaro, inaugurando então uma nova fase, objeto do presente capítulo.

Vários aspectos vão caracterizar o período dos planos de estabilização e alguns deles relacionam-se justamente a esse breve período da Gestão Dornelles. A retomada do crescimento da economia em 1984, mantida em 1985 (veja Quadro 12), somada a algumas modificações nas condições externas (crescimento dos países desenvolvidos, queda nos

juros internacionais, melhoria das exportações) davam a idéia de que a economia tinha superado a fase de crise aguda e poderia manter uma trajetória de crescimento. Assim, as demandas sociais tendiam a crescer, com os trabalhadores reivindicando melhores salários (basicamente reposição de perdas passadas) e serviços sociais públicos, o que apontava no geral para um fortalecimento do mercado interno. Ambos os aspectos eram fundamentais ao Governo Sarney, pois tinham se constituído em bandeiras da eleição de Tancredo Neves que, embora indireta, contou com amplo apoio popular.

A intenção de estabilizar previamente a economia, nos marcos da política macroeconômica tradicional, não podia ser sustentada por muito tempo, pelas significativas pressões sociais por mudanças. A característica básica deste tipo de política pode ser expressa pela idéia de que não se deve gastar mais recursos do que os disponíveis, considerando-se os recursos próprios à economia - gerados por ela - e os emprestados. Esta asserção - gasto deve ser equilibrado ao disponível - vale tanto para o Estado, pensado como uma instituição isolada, quase que como uma grande empresa, quanto para as relações da economia com o exterior - o balanço de pagamentos. Tem-se como certo que o equilíbrio nessas instâncias detém a inflação; funda-se numa inspiração monetarista: não pode haver inflação, nem déficit persistente no balanço de pagamentos, sem que haja existido, com relação à demanda real por moeda, uma oferta excessiva de dinheiro. O financiamento inflacionário, neste sentido, pode ser pensado como uma oferta excessiva de dinheiro, pois cria moeda. É claro que se reconhece

a existência de outros fatores na origem desta desproporção, mas sustenta-se em princípio que nenhum fator não-monetário pode gerar inflação ou desequilíbrios externos, sem que sejam sancionados pelo comportamento das variáveis monetárias⁴. O problema principal para a execução desta estratégia era o tempo do ajuste e os seus impactos sociais, sobretudo porque ela não considera as causas que determinam o desequilíbrio, concentrando-se apenas no cenário resultante. O fracasso da estratégia Dornelles instabilizou o Governo e praticamente impôs uma solução radical para a estabilização da economia; fortaleceu também um diagnóstico da inflação distinto do adotado, isto é, fortaleceu aquele que desconsiderava os problemas estruturais de financiamento do Estado e indicava uma natureza essencialmente inercial para o crescimento persistente dos preços. Esta concepção prevalece, em maior ou menor grau, em todos os planos de estabilização que se seguiram ao Plano Cruzado e engendra uma dicotomia também comum a eles: a idéia da primazia da estabilização (dos preços) sobre o crescimento.

⁴. Neste paradigma prevê-se três tipos de políticas para orientar o processo de ajuste: restrições ao crescimento dos meios de pagamentos; limitações do gasto deficitário do Setor Público; e, modificações nos preços relativos, sobretudo o tipo de câmbio real. A primeira delas visa desacelerar a inflação, bem como restabelecer uma relação sustentável entre o gasto interno e as receitas, graças aos efeitos depressivos sobre a demanda interna. Espera-se obter este resultado não só pela queda nas importações como com um aumento das exportações, pois ao restringir-se a demanda interna liberaria-se bens e serviços para o mercado externo e deprimiria-se a rentabilidade das vendas internas. Além disto, a restrição monetária aumenta a magnitude da parcela do déficit externo que se pode financiar, na medida em que o aumento decorrente dos juros internos fortalece o fluxo de entrada da conta de capital do balanço de pagamentos. De outra parte, a contração do déficit do Setor Público cumpre o propósito de evitar-se, nas condições de restrição monetária e juros altos, que o Setor Público monopolize o crédito interno para se financiar, em detrimento do setor privado: o chamado *crowding out* (veja Bacha, 1983:14). A modificação dos preços relativos - a alta do câmbio real - pode ser conseguida reduzindo-se a taxa de inflação interna em relação à externa, ou modificando o tipo de câmbio nominal, o que contribui para diminuir tanto o desequilíbrio externo quanto interno, ao desviar o gasto interno das importações. Ao mesmo tempo, a modificação cambial pode complementar os efeitos depressivos das políticas monetárias e fiscal restritivas ao nível do gasto interno e da restrição monetária sobre o fluxo de capitais, toda vez que cria um excesso de demanda no mercado de ativos. Ademais, os ajustes cambiais são acompanhados de políticas que influenciam outros preços de referência da economia, como os ordenados e salários reais e a taxa de juros, para reforçar o efeito de uma alta do tipo nominal sobre o tipo real. O enfoque ortodoxo opõe-se à introdução de medidas, como aumento de tarifas e controles, que afetem o movimento de capitais e preços, e que restrinjam o âmbito do mercado para efeitos da política de ajuste, tanto por considerar que não atacam o problema pela raiz quanto por considerar que podem afetar o bem-estar interno. Da mesma forma, assume-se que tais medidas solapam as bases da prosperidade internacional. (Ground, 1984)

Antes de tratarmos de cada um dos planos, analisemos os dados macroeconômicos de todo o período de forma a configurar uma certa continuidade em relação à primeira metade da década, não obstante a modificação da natureza da política econômica.

3.1. Os indicadores macroeconômicos

O desempenho geral da economia, ao longo dos seis anos de tentativas agudas de estabilização, caracterizou-se por um comportamento ciclotímico do produto. A taxa de crescimento do PIB variou de um máximo de 7,6% a.a. em 1986, a -0,1% a.a. em 1988. Este comportamento não pode ser atribuído a "razões externas", já que o crescimento dos países desenvolvidos manteve-se acima do patamar de 2,4% a.a., pelo menos até 1990, caindo em 1991. Houve um aumento das taxas de juros internacionais, até 1989, mas nunca aos níveis do começo da década, e déficits em transações correntes, na maior parte dos anos. Mesmo assim, as reservas cresceram persistentemente. Portanto, na segunda metade da década não se pode configurar o estrangimento externo como o aspecto determinante do comportamento da economia. Não vai nesta afirmação nenhuma desconsideração do ônus das contas externas sobre a economia, conforme veremos pelos dados da estrutura de financiamento público, mais à frente. Neste período, os estoques da dívida terão, sem dúvida, um peso importante. O que queremos frisar é que os problemas da economia derivam-se principalmente da impossibilidade de mudanças para o equacionamento global do seu funcionamento.

O que mais ressalta dos dados do Quadro 12 é a queda acentuada e monótona da taxa de investimentos, independente da variação do PIB. Este indicador, associado, ano a ano, ao crescimento da inflação parece indicar perda definitiva de dinamismo pelos menos de um estilo de crescimento vigente desde os anos 50.

Quadro 12
Desempenho Global da Economia Brasileira
1986-1991

indicadores\anos	1986	1987	1988	1989	1990	1991
-crescimento PIB	7,6	3,6	-0,1	3,3	4,4	0,9
-cresc.PIH/Hab	5,6	1,6	-2,0	1,3	6,2	-1,0
-tx investment ¹	18,7	17,8	17,0	16,6	16,0	15,2
-inflação ²	146,2	204,0	647,8	1322,2	2562,3	414,7
-déficit TC ³	-5,3	-1,4	4,2	1,6	-3,5	-1,0
-tx jur.ext. ⁴	6,8	7,3	8,1	9,3	8,3	6,1
-reservas ⁵	4,6	4,4	5,4	7,3	8,8	8,6
-cresc.p.desenv. ⁶	2,8	3,2	4,3	3,3	2,4	0,6

1. FBKF/PIB, preços de 1980. Indicadores do IESP.

2. deflator implícito do PIB. Relatório do BACEN, 1991.

3. déficit em transações correntes, em bilhões de dólares. Relatório do BACE, 1984.

4. LIBOR - 6 meses, em percentagens. Indicadores do IESP.

5. reservas internacionais, em bilhões de dólares. Indicadores do IESP.

6. variação do PIB real nos países industrializados. Indicadores do IESP.

Os dados da Inserção Internacional - fluxos real e financeiro - ajudam a compreender esse processo. Na primeira metade da década, o esgotamento da fonte de financiamento e os altos juros da dívida, ambos externos, impuseram um constrangimento suficiente para impôr, mantidas as demais condições, um estancamento do crescimento global. O serviço da dívida externa chegou a representar 102% de nossas exportações. Contudo, o impulso exportador inverteu o quadro de tal maneira que, em 1990, o serviço efetivo da dívida representava apenas 26% das exportações. Além disto, a dívida total manteve-se praticamente constante em relação ao PIB - em torno de 30% -, de 1979 a 1990. Portanto, do ponto de vista do quadro internacional o que pode ser tomado como elemento negativo determinante para o desempenho da economia e, particularmente, dos investimentos é a saída líquida de capitais (veja Tabela III-2).

Tabela III-2
INSERÇÃO INTERNACIONAL: FLUXOS REAL E FINANCEIRO - 1986/1991
em US\$ bilhões

itens\ anos	saldo da b. comercial (1)	saldo de trans. correntes (2)	saldo da conta de capital (3)	variação das reservas (4)	serviço da dívida (5)
1986	8,3	-5,3	-7,1	-----	-----
1987	11,2	-1,4	-0,8	0,7	-1,7
1988	19,2	4,2	3,6	1,7	3,3
1989	16,1	1,0	-3,6	0,5	-2,0
1990	10,7	-3,8	-4,7	0,3	-3,1
1991	10,6	-1,0	-4,5	-0,6	-2,0

Fonte: Relatórios do BACEN, vários números.

(1) saldo da balança comercial;

(2) saldo de transações correntes do Balanço de Pagamentos;

(3) saldo da conta de capital do BP;

(4) variação anual das reservas, ao final de cada ano; são considerados os haveres prontamente disponíveis ("caixa") + haveres representativos de títulos de exportação e outros haveres de médio e longo prazos. Não coincide com o ajustamento do Balanço de Pagamentos;

(5) serviço da dívida externa, amortizações + juros.

A composição da pauta indica que o crescimento das exportações deu-se pela abertura de novos espaços aos produtos industrializados, que cresceram perto de 60% no período, em termos de valor. Os produtos primários mantiveram o nível de desempenho, com um crescimento de 20%. As importações mantiveram uma compatibilidade, no geral, com o crescimento das exportações, permitindo superávits expressivos na balança comercial, quase sempre superiores a US\$ 10,0 bilhões e chegando a US\$ 19,2 bilhões em 1988. O item de maior crescimento das importações foi o de bens de capital que cresceu 70% de 1986 a 1991 (veja Tabela III-3).

Tabela III-3
INSERÇÃO INTERNACIONAL
PAUTA DE EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO POR CATEGORIAS DE USO E TERMOS DE
TROCA - 1986/1991

bilhões de dólares

itens\ anos	exportação		importação			índice (6)
	indust. (1)	primár. (2)	b.cons. (3)	b.cap. (4)	mat.pr. (5)	
1986	13,0	9,3	2,0	3,5	8,6	92
1987	15,5	10,7	1,5	4,0	9,6	92
1988	21,2	12,6	1,3	4,2	9,0	101
1989	21,9	12,5	2,6	4,9	10,8	100
1990	19,6	11,8	2,9	5,9	11,8	99
1991	20,5	11,1	2,8	6,0	12,0	95

fonte: Boletins do BACEN.

(1) exportação de produtos industrializados.

(2) exportação de produtos primários.

(3) importação de bens de consumo.

(4) importação de bens de capital.

(5) importação de matérias-primas.

(6) índice de relações de troca. 1977=100.

No que diz respeito aos indicadores monetários, foram mantidas as tendências de queda em todos os itens (veja Tabela III-4), já identificadas no período anterior, resultado de inovações financeiras que fortaleceram as aplicações em papéis e em mercados que incorporam salvaguardas para a inflação, exceto ao longo do Plano Cruzado. Neste caso, houve um aumento dos agregados monetários, devido ao processo de monetização⁵. As inovações financeiras consistem em "mecanismos" criados, ou utilizados de maneiras diferentes, para superar restrições

⁵. As inovações financeiras e as modificações institucionais do começo do Governo Sarney permitiram uma ligação muito maior entre a moeda indexada e os depósitos à vista, de modo que os indicadores tradicionais, como M1, por exemplo, mascararam o comportamento real dos mercados. Segundo Mendonça de Barros (1993), a moeda indexada é, de fato, um "depósito à vista remunerado", com remuneração igual à taxa do Over. Há uma automaticidade de ligação entre a moeda indexada - os títulos com correção - e os depósitos à vista, os únicos com poder liberatório, isto é, que podem ser usados a qualquer momento. O comportamento de M1 no começo e no fim de cada dia sofre uma variação importante em função disso. Normalmente, as estatísticas referem-se ao final do período diário de transações. Um agente pode aplicar seus recursos no Open às 10 horas de uma manhã e gastá-lo, total ou parcialmente, na tarde ou noite do mesmo dia. O agente emite, neste caso, um cheque que só será compensado no dia seguinte, aproveitando a correção de um dia. Isto quer dizer que as quedas estatísticas dos agregados monetários não significam necessariamente um aperto na política monetária e creditícia das Autoridades Monetárias. "É importante ressaltar também que, devido às incertezas conjunturais e institucionais de nosso país, houve uma progressiva destruição da poupança financeira, e sua transformação também em depósitos de um dia no Open. Não são apenas os recursos financeiros vinculados às transações correntes do lado real que procuram abrigo nos depósitos do Open; os recursos 'ociosos' da poupança financeira também abandonaram os tradicionais títulos financeiros como CDB, debêntures, ações e outros e vieram refugiar-se no abrigo menos instável das aplicações de curtíssimo prazo. Em outras palavras a Moeda Indexada tem uma componente monetária M1 e uma componente não-monetária que seria parte do M2, do M3 e do M4, agora transformados em aplicações no Overnight. Estão aplicados em um mesmo instrumento financeiro os recursos das empresas comprometidos com pagamentos de curtíssimo prazo - como a folha de pagamentos, os impostos, os compromissos de fornecedores - e os recursos representativos de poupança interna - como o fundo de depreciações, outros recursos para investimentos e ainda a poupança financeira sem destinação específica." (idem, *ibidem*, pags 10-11)

legais e abrir novas formas de valorização e alavancagem financeiras. A questão é que as inovações financeiras perturbam a política monetária, tornando convencional a delimitação dos agregados monetários a serem controlados e mais difícil a tarefa de tomá-los como alvo intermediário da mesma. Com as inovações, a possibilidade de distinguir os encaixes para transação, integrados no agregado monetário restrito (M1), dos encaixes de reserva, incorporados nos agregados monetários mais amplos, desaparece, devido à expansão do grau de liquidez destes últimos. Acelera-se, também, a precariedade (ou obsolescência) dos instrumentos de medida que são os agregados monetários, surgindo novas unidades de conta contratual como, por exemplo, os diversos indexadores. A queda em todos os agregados monetários do período, desconectada da variação do PIB, que é oscilante, reflete em algum grau este processo.

As inovações financeiras mais importantes, neste sentido, são as relacionadas ao desenvolvimento de mercados futuros e de opções, securitização e mercados de debêntures de alto rendimento (veja Nogueira da Costa; 1993:5-7).

Tabela III-4
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO - MOEDA
HAVERES MONETÁRIOS E FINANCEIROS
1986-1991

itens\ anos	base monetária	final do período - % PIB					títulos públicos ¹
		M1	M2	M3	M4		
1986	4,3	11,0	21,2	29,2	37,4		
1987	2,2	4,6	16,4	26,2	30,8	10,1	
1988	1,3	2,5	13,8	23,3	26,9	11,4	
1989	1,1	1,7	13,9	19,3	21,9	11,7	
1990	2,1	3,3	7,1	10,2	13,7	2,9	
1991	1,4	2,4	8,4	12,0	15,3	2,7	

fonte: Boletins do BACEN.

1. títulos públicos federais em poder do público.

Os dados da estrutura de financiamento privado, apresentados nas Tabelas III-5 e III-6, mostram, por outro lado, uma característica do baixo dinamismo da economia: a diminuição nos indicadores de financiamento. Há uma queda no volume de empréstimos do Sistema Financeiro ao setor privado, sobretudo em 1990; uma queda no nível de endividamento externo do mesmo setor; e, mais importante, uma queda expressiva nas transações no mercado primário de ações. Cabe observar que a queda no financiamento não tem uma relação com o nível real dos juros internos, como mostram os dados relativos ao Over e capital de giro. As taxas são oscilantes e suas flutuações não correspondem às variações seja do crédito, do investimento ou da produção (veja Tabela III-7). O que os vários indicadores parecem sustentar para o setor privado, em particular as grandes empresas que determinam os resultados agregados do setor industrial, é que o ajustamento feito na primeira metade da década não resultou em dinamismo (crescimento da produção e investimentos sustentados), nos anos seguintes.

Tabela III-5
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO - CRÉDITO
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PRIVADO
1979-1984

item/anos	empréstimos do SF (1)	índice de (1) (2)	tx juros p/ cap. giro (3)	índice do merc. ações (4)	índice do endivid. externo (5)
1986	1.407,7	100	-5,5	100	100
1987	1.341,9	95	6,5	23	90
1988	1.311,9	93	1,7	22	68
1989	1.307,7	92	81,8	29	54
1990	1.132,2	80	--	22	47
1991	1.382,2	98	--	35	56

fonte: Boletins do BACEN.

(1) empréstimos do Sistema Financeiro ao setor privado. Preços de dezembro de 1986 - IGP-DI. Série ajustada para cruzeiros.

(2) índice dos empréstimos relacionados em 1.

(3) taxa de juros para capital de giro. Inclui reciprocidades, conforme práticas de mercado. ANDIMA.

(4) índice do valor das transações no mercado primário de ações. Preços de dezembro de 1991 - IGP-DI.

(5) índice do endividamento externo do setor privado em US\$ milhões.

Tabela III-6
MARK-UP, UTILIZAÇÃO DE CAPACIDADE, PRODUÇÃO INDUSTRIAL E TAXA DE INVESTIMENTO

em percentagens

itens\ anos	mark-up (1)	utiliz. de capacid. (2)	variação da prod. (3)	tx de investim. (4)	salário real (5)
1986	11,40	84	11,8	18,7	106,3
1987	2,90	79	1,1	17,8	87,8
1988	12,30	78	-2,6	17,0	88,6
1989	23,20	79	2,9	16,6	87,0
1990	-3,90	68	-8,0	15,0	65,5
1991	-4,20	69	-0,6	15,2	56,6

Fonte: Boletins do BACEN e Indicadores do IESP.

(1) margem bruta de lucros das 500 maiores empresas. Lucro líquido do exercício/Receita Operacional Bruta x 100. Conjuntura Econômica.

(2) utilização de capacidade média da indústria de transformação.

(3) taxa de variação da produção industrial.

(4) taxa de investimento da economia.

(5) Índice do salário real FIESP. 1981 = 100

(6) endividamento

Tabela III-7
TAXAS DE JUROS DE CURTO PRAZO, PRIME RATE E CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

em percentagens

itens\ anos	dívida pública (1)	over real (2)	prime rate (3)	cap. de giro (4)	IGP-di
1986	-	4,75	8,33	6,4	65,04
1987	20,0	-14,84	8,20	30,7	415,83
1988	12,9	-4,66	9,32	9,7	1,037,56
1989	6,1	18,69	10,87	116,1	1.782,90
1990	-76,2	-4,83	10,01	-	1.476,56
1991	-6,4	6,74	8,46	-	480,18

fonte: Relatórios e boletins do BACEN.

(1) dívida pública em poder do público, variação real.

(2) overnight real, média anual. Deflator IGP-DI, centrado em final de mês.

(3) prime rate, média anual.

(4) taxas reais de juro para capital de giro. Deflator IGP-DI, média anual. O custo efetivo do empréstimo inclui reciprocidades, conforme as práticas de mercado. ANDIMA, apud CENÁRIOS: Taxas de Juros no Brasil.

Tabela III-8
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO
INDICADORES DO FINANCIAMENTO PÚBLICO - ESTOQUES VS RECEITAS
% DO PIB

itens\anos	receita orçamentária efetiva	dívida interna liquida ¹	dívida externa liquida ²
1986	10,76	10,20	30,45
1987	10,42	11,90	31,12
1988	12,20	12,80	27,57
1989	10,20	13,70	25,79
1990	13,40	5,00	27,60
1991	10,76	4,80	27,05

fonte: Boletins do BACEN.

1. títulos públicos federais, estaduais e municipais fora do BACEN.

2. dívida total bruta - (reservas+haveres do BC).

Por último, os indicadores da Estrutura de Financiamento Público, apresentados na Tabela III-8 e Quadro 13, mostram uma consolidação do esgotamento do papel "econômico" do Estado, nos marcos do padrão de desenvolvimento. O aspecto fundamental é que os problemas recorrentes de financiamento enfrentados pelo Setor Público, desde 1974, acabaram formando estoques de dívida importantes e cuja rolagem sustenta o processo extremado de valorização financeira. A questão não diz respeito tanto aos volumes totais, mas à incapacidade de sua gestão, sobretudo à luz da insuficiência das receitas líquidas e da forma de financiamento das atividades públicas (veja Quadro 14).

Quadro 13
EMPRÉSTIMOS EM MOEDA (LEI 4131, RES 63 e INST 289)
ESTOQUES ANUAIS SEGUNDO A PROPRIEDADE DO CAPITAL TOMADOR
salDOS em dezembro - US\$ bilhões

anos	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
público	54,3	80	56,3	83	55,6	86	54,0	88	51,8	90	49,5	87
privado	12,9	20	11,6	17	8,8	14	7,0	12	6,0	10	7,2	13

fonte: Boletim do BACEN, setembro 1993.

Quadro 14
POUPANÇA DO GOVERNO EM CONTA CORRENTE
(conceito de contas nacionais)

discriminação	1986	1987	1988	1989	1990	1991
A. Rec. Trib. Bruta do TN	10.6	10.2	9.6	10.2	13.3	11.0
transferências	2.5	2.0	1.9	1.7	3.1	2.7
serviço dívida	1.1	1.2	1.3	0.3	0.4	0.2
encarg. dívida	1.7	0.2	2.2	5.8	0.8	0.0
pessoal/encarg	2.8	3.3	4.0	4.0	4.9	3.4
outras despes.	5.4	5.1	8.5	5.3	3.7	4.3
B. Despesa Total	13.5	11.8	17.9	17.1	12.9	10.6
C. = A-B poupança G	-2.9	-1.6	-8.3	-6.9	0.4	0.4

fonte: Boletins do BACEN.

1. gastos relativos à amortização interna e externa de encargos da dívida de órgãos federais.

O cruzamento de estoques elevados (ou significativos) e baixas receitas cria uma instabilidade estrutural na economia que facilita a intervenção dos agentes privilegiados - grandes empresas (financeiras e não-financeiras) - que buscam espaços adicionais de acumulação à custa da fragilidade de operação do Setor Público, pressionando a inflação. A fragilidade não é apenas da administração pública direta, mas extensiva às empresas estatais (veja Tabela III-9), conforme atestam os dados sobre o investimento de um conjunto de

empresas de grande relevância para o crescimento da economia, configurando o que poderíamos denominar de esgotamento do financiamento público⁶.

Tabela III-9
EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO SPE - 1987/1990
índices de crescimento
 1987=100 base Cz\$ jan/90

itens\anos	1988	1989	1990
Petrobrás	84	61	55
Elektrobrás	78	67	39
Siderbrás	65	59	51
CVRD	105	173	94
Telebrás	120	143	126
Portobrás	115	176	55
RFFSA	92	40	35
Itaipu	102	84	33
Demais empresas	194	177	144
Total	92	85	61

fonte: Relatórios SEST. Dados reordenados de Nakane et alii (1992:51).

Não obstante todos esses elementos históricos de comprovação de esgotamento estrutural, vale dizer, inflação insensível às políticas macroeconômicas, queda monótona da taxa de investimento agregado, incompatibilidade entre gastos e financiamento públicos, elevados estoques de dívidas públicas⁷, os planos de estabilização concentraram-se essencialmente no controle dos preços, a partir de um diagnóstico específico de inflação predominantemente inercial. Vejamos os traços básicos de cada um deles, cabendo a advertência de que não se trata de um estudo exaustivo. Nosso propósito é apenas o de reunir os

⁶. Esses aspectos relacionados ao esgotamento do financiamento público, em particular os altos estoques de dívida, servem de elementos de mediação entre os planos estrutural e de curto prazo, isto é, são elementos cuja determinação principal está ligada à natureza do financiamento e investimento brasileiros, historicamente estabelecida ao longo do processo de industrialização.

⁷. Pode-se agregar a estes outros elementos que não foram diretamente tratados no corpo da tese, mas que se constituem em indicadores do esgotamento estrutural: insuficiência recorrente da produção interna de alimentos, degradação dos níveis salariais e da distribuição da renda e aumento acelerado e dramático da pobreza.

elementos necessários para sustentar nossa tese de que há limites estruturais à política macroeconômica e que eles estão relacionados com a natureza da estrutura econômica do nosso padrão de desenvolvimento recente.

3.2. Os planos de estabilização

Como nos referimos no começo do capítulo, as circunstâncias que prevaleceram ao longo de 1985 "induziram" o Governo a enfrentar a inflação como o obstáculo à retomada dos investimentos. Na verdade, este posicionamento tinha muito a ver com o diagnóstico à época, ou à discussão que se apresentava tanto nos meios políticos quanto acadêmicos. Esta última, por sua vez, foi imensamente influenciada pelas medidas tomadas na Argentina, no mesmo ano de 1985. Em 14 de junho, o Governo Argentino promoveu uma reforma monetária que, além de instituir uma nova moeda de curso legal - o Austral -, incluía um congelamento por tempo indeterminado dos preços, salários e da taxa de câmbio. A Reforma baseava-se num trabalho de pesquisa de professores da PUC-Rio (Lopes, 1986; Arida, 1986).

Embora os resultados da estratégia argentina só pudessem ser avaliados corretamente a médio prazo, os indicadores de curtíssimo prazo influenciaram a polêmica em torno do diagnóstico das causas da inflação brasileira. A inflação argentina, medida pelo índice de custo de vida, que em junho atingira 30,6%, caiu progressivamente para 6,2% em julho, 3,1% em agosto e 2% em setembro (veja Modiano, 1986:72).

O diagnóstico base da reforma argentina, também estendido à inflação brasileira, era que numa economia indexada (formalmente ou não) a inflação tem o caráter predominantemente inercial, isto é, "a principal causa da inflação é a própria inflação" (Lopes, 1986:110). Estabelece-se um "círculo vicioso" em que a indexação perpetua o crescimento dos preços o que, por sua vez, estimula a própria indexação, de tal maneira que o principal determinante da inflação passe a ser a própria inflação. Neste caso, apenas a mudança de patamares seria explicada por "choques externos" tais como escassez de produtos agrícolas, aumento dos preços internacionais, desvalorizações cambiais, reposições salariais, aumento de margens de lucro, etc. Na ausência dos choques, a inflação permaneceria no mesmo patamar. Em resumo, a inflação daquele momento seria principalmente fruto de choques passados, na maior parte desfavoráveis (aumento do petróleo em 1980, má desvalorização de 1983, quebra da safra agrícola de 1983, etc). A implementação do "choque heterodoxo" promoveria uma desejável ruptura com esse passado, retomando um nível aceitável de elevação dos preços, compatível com o dos países desenvolvidos. É claro que diferenças marcantes eram reconhecidas entre as situações da Argentina e Brasil, mas havia uma identidade mínima no fundamento das duas propostas.

A esse diagnóstico contrapunham-se flagrantemente pelo menos dois outros: de um lado, estava aquele que tomava a inflação como resultado do "enorme" déficit público, basicamente defendido por

Bulhões (veja Lopes, 1986:110). O Governo ao gastar mais do que arrecadava, sem condições de financiamento não-inflacionário, utilizava-se de emissões monetárias e de títulos públicos, ambos os fatores provocando aumento dos preços e constrangimento ao setor privado. Esta já era uma posição fragilizada, em termos do debate teórico, pelo fracasso da tentativa Dornelles; e, de outro lado, contrapondo-se também ao diagnóstico oficial, estava aquele que tomava a inflação como resultado da baixa produtividade do sistema econômico, a qual, por seu lado, refletia a incoerência do processo de investimento e a insuficiência crônica da capacidade de geração interna de poupança (veja Furtado, 1983:21). Portanto, a contraposição apresentava-se numa vertente ortodoxa e numa vertente estruturalista.

Entretanto, a discussão sobre a natureza da inflação brasileira tinha se sofisticado muito, em 1985. Havia posições que mesclavam ingredientes das correntes principais e constituíam-se já em visões sedimentadas e que tinham a ver com a consolidação de algumas Escolas de Economia. Neste sentido, podemos citar, além da PUC-Rio - berço do "choque heterodoxo" -, as escolas da USP, FGV-RJ e Campinas (veja Rego, 1986; 1989). A FGV-RJ representa, no caso, uma sofisticação do diagnóstico base de Bulhões, citado acima; a USP, além do grupo Delfim, com duas vertentes, a da intermediação financeira (Moura da Silva, 1979) e da formação dos preços (Calabi e Reiss, 1979); e, finalmente, a Escola de Campinas (Tavares e Belluzzo, 1986) que se constitui numa evolução da posição estruturalista, no sentido de levar em consideração aspectos histórico-estruturais da economia na

determinação da inflação, mas voltando-se fundamentalmente para aspectos ligados à expectativas dos agentes econômicos.⁸

O importante é demonstrar que a inflação tinha se constituído no problema econômico nacional mais importante e, também, que haviam diversas interpretações e propostas de tratamento da questão. Assim, quando Dílson Funaro assumiu o Ministério da Fazenda e formou uma equipe mesclada de assessores oriundos da PUC-Rio e da UNICAMP-Campinas, que se juntou à equipe da SEPLAN, basicamente de professores e técnicos da USP sob o comando de João Sayad, estava, de certa forma, implícita uma estratégia não-ortodoxa de tratamento da inflação, embora não o conjunto efetivo de medidas.

O primeiro sinal viria com as medidas prévias de reordenamento institucional do sistema financeiro e de reforma tributária, ainda no segundo semestre de 1985 (veja quadro 15). Estas medidas procuravam modificar alguns aspectos do funcionamento da economia, numa tentativa de preparar o terreno para o enfrentamento da inflação mais à frente, seguindo o diagnóstico inercialista.⁹

⁸ É possível a citação de muitos outros autores independentes, tais como Eliana Cardoso (1988); Mário Henrique Simonsen (1985); e Dércio Garcia Munhoz (1985), além das coletâneas indicadas ao longo do texto.

⁹ Segundo a avaliação de Tavares e Assis (1986:110), "esses reordenamentos redefiniram os limites de atuação entre as autoridades monetárias e o sistema bancário, reforçando o poder disciplinador do Banco Central como gerente geral da liquidez da economia. Por certo, enquanto perdurasse a desordem inflacionária dos cruzeiros, isso adiantaria pouco. Mas foi uma preparação eficiente da reforma do cruzado. Ao se introduzir o novo padrão monetário, o Governo estava dotado dos instrumentos de controle da emissão monetária e de crédito de forma a compatibilizá-la como os objetivos gerais de política econômica, tirando o máximo proveito, quando houvesse, da estabilidade dos preços e da remonetização da economia, em favor do equilíbrio das contas públicas." Com o benefício do distanciamento que nossa presente análise permite, nossa investigação mostra que, embora as medidas fiscais e institucionais tomadas em 1985 tenham sido importantes, elas não foram suficientes para promoverem as alterações necessárias à constituição de uma nova estrutura de financiamento para a economia, ou para o setor público.

Quadro 15
REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1985
GESTÃO FUNARO

Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> -redistribuir a carga tributária do IRPF, tornando-o um imposto efetivamente progressivo; estabilizar sua arrecadação pelo sistema de bases correntes; -aumentar a carga tributária incidente sobre as grandes empresas, com a adoção do sistema de apuração semestral do lucro; -aumentar a carga tributária incidente sobre o mercado financeiro;
Medidas
<ul style="list-style-type: none"> -ajuste das tabelas do IRPF; -restrição à correção monetária do imposto recolhido; -parcelamento das restituições do IRPF em quatro anos; -adoção do sistema de bases correntes; -redefinição do período bases para a realização do balanço das grandes empresas; -proibição da manutenção de ações na Tesouraria das empresas; -taxação dos ganhos de capital das empresas;
Medidas complementares
<ul style="list-style-type: none"> -congelamento da conta-movimento do BACEN no BB; -criação da Secretaria do Tesouro Nacional.

Em 28 de fevereiro de 1986 o plano de estabilização foi implementado. O conjunto das principais medidas aparece no Quadro 16. O efeito inicial foi fulminante, com uma queda radical da inflação (um mês de deflação), e, sobretudo, com apoio maciço da população.

Quadro 16
MEDIDAS BÁSICAS DO PLANO CRUZADO
FEVEREIRO 1986

medidas	detalhamento
- Reforma Monetária	<ul style="list-style-type: none"> - criação do Cruzado = 1000 cruzeiros - estabelecimento de normas para a conversão do contratos: a tablita; normas para a conversão de preços e salários; - abono de 8%, para salários, sobre a média real dos últimos seis meses;
- Congelamento de preços, salários, aluguéis e câmbio	<ul style="list-style-type: none"> - preços e salários foram congelados, a partir preços, salários, de março de 1986, por prazo indeterminado; - fixação do câmbio em Cz\$ 13,80 por dólar; - proibição de repasse aos preços; previa-se sanções para empresários que não obedecessem as normas;
- Seguro-desemprego	<ul style="list-style-type: none"> - criação do seguro-desemprego para trabalhadores desempregados; prazo limite de quatro meses; custeado por crédito suplementar, ao longo de 1986.

fonte: REP 23, vol. 6(3), julho-setembro 1986. Documentos do Plano Cruzado.

As condições da economia, no momento da implementação do Plano, eram consideradas como adequadas. O setor externo havia apresentado resultados satisfatórios em 1985 (veja Tabelas IV-1 e IV-2) que se esperava fossem mantidos ao longo de 1986; as contas públicas estavam próximas ao equilíbrio, como resultado das medidas do pacote fiscal/institucional de dezembro; as produções industrial e agropecuária cresciam a taxas elevadas (indústria 8,3% a.a.; agropecuária 10% a.a., para 1985); e, os agregados monetários pareciam estar sob razoável controle (veja Tabela IV-4). A partir desta avaliação e do diagnóstico da inflação inercial, o Plano não incorporou medidas específicas de políticas fiscal e monetária. Isto não quer dizer que os instrumentos relativos a estas políticas não fossem utilizados, mas que não precisariam ser alterados em função do Plano; continuariam na forma anterior. Este era o significado da avaliação de normalidade da economia. Era, também, o corolário da idéia de que este

era neutro do ponto de vista distributivo. O foco estava direcionado para vencer a inércia inflacionária.

Tabela III-10
INFLAÇÃO DE 1986 - IGP-di MENSAL

mês	ao mês	acumul.	12 mes.
jan	17,79	17,79	250,43
fev	14,98	35,44	265,77
mar	5,52	42,92	242,46
abr	-0,58	42,09	217,53
mai	0,32	42,55	195,53
jun	0,52	43,29	175,52
jul	0,64	44,20	154,54
ago	1,33	46,12	126,24
set	1,10	47,72	109,61
out	1,38	49,76	94,85
nov	2,45	53,44	73,69
dez	7,56	65,04	65,04

fonte: ANDIMA. Séries Históricas, 1993.

Como pode ser visualizado na Tabela III-10, aferindo-se o Plano Cruzado unicamente pelo seu objetivo de controlar a inflação, pode-se dizer que foi um plano de nove meses. Os saltos de patamares da

inflação em dezembro - 2,45% para 7,56% - e, logo a seguir, em março - para 12,04% - atestam o fracasso do plano. Após as eleições, em 21 de novembro, foi tentado um programa de ajuste das medidas iniciais conhecido como Cruzado II. Embora um aprofundamento da discussão sobre a gestão do Plano Cruzado não esteja dentro dos marcos de nossa investigação¹⁰, vale observar que a implementação desse programa de ajuste funcionou como um reconhecimento oficial da impossibilidade de levar-se adiante a idéia de que a inflação estava vencida e que as medidas tomadas eram suficientes para manter a economia na trajetória de crescimento sustentado. O agravamento das condições gerais da economia foi bastante rápido, culminando com a moratória parcial, no começo de 1986.

¹⁰ Não é nossa intenção deter-nos na discussão das várias causas circunstanciais que contribuíram para o fracasso mais rápido dos planos de estabilização, na linha do estudo de Marques (1988), ou de Barbosa et alii (1991). Para nós interessa avaliar em que medida as razões estruturais são determinantes desses fracassos. Neste sentido, a caracterização do fato do Plano Cruzado não abranger o conjunto de medidas consideradas como necessárias é mais importante. Para tanto, não precisamos detalhar, passo a passo, a forma da gestão econômica e os seus problemas.

Um ponto importante a observar, antes de passarmos aos outros três planos, é que o Plano Cruzado teve uma importância e significado particulares. Tratou-se da primeira experiência de estabilização aguda, realizada sem arrocho de salários, situação pouco usual na história brasileira. Foi a primeira tentativa de consolidação de um ambiente consistente para o cálculo econômico dos investimentos, desde as Reformas do Governo Castelo Branco. Mesmo assim, o seu fracasso foi, guardadas as diferenças de concepção, tão danoso para a política econômica quanto o foram as medidas "heterodoxas" do Delfim de 1979. Para sustentar esta afirmação basta lembrar as circunstâncias em que Sarney assumiu a Presidência da República, após a morte de Tancredo Neves, com ampla perspectiva popular de retorno do desenvolvimento econômico. A vitalidade desta expectativa foi demonstrada pelo enorme engajamento da população ao controle das medidas previstas pelo plano de estabilização. O fracasso não foi apenas do Governo em conseguir debelar a inflação, foi a frustração da possibilidade de mudanças sociais. Além disto, o fracasso serviu para abalar novamente e, talvez, mais intensamente, a confiança dos agentes econômicos relevantes - aqueles que interferem decisivamente no processo de acumulação - na capacidade de gestão da economia pelo Governo. Em outras palavras, o fracasso fragilizou os instrumentos de gestão porque fez com que se criassem inovações financeiras e práticas econômicas defensivas que tornavam a intervenção mais difícil¹¹. Fragilizou o processo de criação

¹¹. A este respeito veja Vieira et alii (1993). Trata-se de uma coletânea - doze estudos - a respeito da cultura da inflação, dos efeitos do fenômeno sobre o funcionamento da sociedade brasileira. Ao longo do nosso texto, estamos enfatizando apenas uma dimensão desta cultura da inflação. "A condição estrutural de incerteza associada às decisões privadas em uma economia moderna conduz ao desenvolvimento de comportamentos convencionais defensivos que só dispõem de consistência no contexto em que se efetivam, podendo ser entendidos como irracionais ou inconsistentes em outro contexto." (Henriques, 1993:53). Exploramos a idéia de que os agentes

de "riqueza nova" e fortaleceu o de manutenção da "riqueza velha"; fragilizou as decisões de investimento e fortaleceu as de aplicações financeiras. E, neste mesmo sentido, de preservação da natureza da acumulação de capital que se apresentava, fortaleceu a avaliação de manutenção da estrutura econômica e, portanto, do próprio padrão de desenvolvimento.

Em junho de 1987, a partir da aceleração inflacionária (Tabela III-11), foi feita mais uma tentativa de estabilização, já com uma nova equipe econômica, dirigida por Luís Carlos Bresser Pereira. As principais medidas aparecem no Quadro 17.

Tabela III-11

INFLAÇÃO DE 1987 - IGP-di MENSAL

mês	ao mês	acumul.	12 mes.
jan	12,04	12,04	56,98
fev	14,11	27,84	55,78
mar	15,00	47,01	69,77
abr	20,08	76,53	105,05
mai	27,58	125,23	160,77
jun	25,87	183,49	226,53
jul	9,33	209,95	254,74
ago	4,50	223,89	265,84
set	8,02	249,86	290,89
out	11,15	288,86	328,53
nov	14,46	345,11	378,77
dez	15,89	415,83	415,83

fonte: ANDIMA. Séries Históricas, 1993.

relevantes acabam por sedimentar rotinas decisórias que visam diminuir os efeitos perturbatórios da inflação elevada, rotinas que foram capazes de garantir lucros elevados em circunstância adversa de cálculo econômico. Contudo, estas rotinas, uma vez consolidadas, constituem-se num elemento a mais de impedimento para mudanças no ambiente econômico. Têm a ver com o que denominamos de contradição entre as riquezas "velha" e "nova" e está na base da natureza do processo de investimento dos anos 80/90.

Em relação ao Plano Cruzado, o Plano Bresser apresentava pelo menos três diferenças: a) não propunha a criação de uma nova moeda, mas apenas modificações na forma de indexação; b) era um plano que arbitrava perdas: impunha aos salários uma correção com defasagem maior do que os preços (públicos e privados), a partir do quarto mês; portanto, não era um plano que se propunha a ser neutro do ponto de

Quadro 17
MEDIDAS BÁSICAS DO PLANO BRESSER
JUNHO 1987

medidas	detalhamento
-Congelamento dos preços, salários e aluguéis	-congelamento de preços e salários por um prazo máximo de três meses, nos níveis de 12 de junho de 1987. Os salários incorporavam apenas o reajuste de maio. Os preços públicos foram previamente reajustados;
-Criação da Unidade de Referência de Preços (URP)	-à cada três meses seriam pré-fixados os percentuais de reajuste da URP para os três meses seguintes, com base na taxa de inflação média (geométrica) dos três meses anteriores;
-Adoção de políticas monetária e fiscal ativas	-a curto prazo o governo praticaria taxas de juros reais positivas, com o objetivo de inibir a especulação financeira para o mercado paralelo do dólar; -o objetivo de política fiscal consistia em reduzir o déficit público em 1987 de 6,7% projetados para 3,5% do PIB; aumentava as tarifas públicas e eliminava o subsídio ao trigo.

fonte: Modiano (1990)

vista distributivo. A idéia era que a inflação elevada, anterior, em si impunha maiores perdas aos salários do que o novo conjunto de medidas; e, c) o diagnóstico que sustentava o plano indicava uma situação instável da economia que exigia medidas de políticas fiscal e monetária, além do tratamento imediato das dívidas interna e externa,

de forma a preparar reformas mais profundas, mais à frente, imprescindíveis à retomada do desenvolvimento econômico.¹²

A maior diferença entre os dois planos estava justamente nas condições de implementação, radicalmente distintas. Bresser (1988:57) chega a denominar seu plano de "Plano de Emergência" devido às precárias condições da economia ao longo do ano de 1987. Isto fez com que os objetivos dos planos tivessem alcances distintos: o Cruzado procurava "eliminar" a inflação, o Plano Bresser procurava restabelecer o "equilíbrio global de curto prazo". Visto sob esta ótica mais limitada, pode-se dizer que o Plano Bresser teve algum sucesso, embora efêmero. Os resultados macroeconômicos apresentados no Quadro 12 atestam as diferenças, mesmo considerando que uma avaliação precisa dos efeitos do plano exija um tratamento mais pormenorizado. Nossa intenção aqui é apenas mostrar que os planos não criam condições consistentes de estabilidade. Assim, o fato do Plano Bresser, em pouco mais de um ano {junho/87-setembro,88}, permitir o retorno da inflação aos níveis anteriores à sua implementação indica, para nós, um fracasso da estratégia. Mais ainda, a aceleração da inflação, a partir de junho de 1988 (veja Tabela III-12), indica a perda crescente de capacidade de intervenção das autoridades econômicas.

¹² Veja revisão e diagnósticos feitos por Luís Carlos Bresser Pereira (1988, pags. 48-49), após sair do governo. Segundo sua opinião "a aceleração da inflação nos últimos anos [84-88] ocorreu enquanto a economia brasileira enfrenta a mais séria crise econômica de sua história industrial. A renda percapita está estagnada desde 1980. A taxa de investimentos caiu de 22/23 nos anos 70 para 16/17 por cento do PIB nos anos recentes. Um desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, cujo componente básico é uma enorme dívida pública externa, está por trás da crise econômica. A aceleração da inflação no Brasil e seus altos níveis atuais são um sintoma dessa crise, e são uma consequência indireta da crise fiscal do Estado Brasileiro."

Cabe aqui uma importante digressão a respeito dos traços gerais da política econômica ao longo do ano de 1988, logo após a saída de Bresser do Ministério da Fazenda. O fracasso sucessivo de dois planos heterodoxos fez com que o governo adotasse uma gestão cautelosa, conservadora (e ineficiente), a partir da escolha de um técnico de carreira do Ministério da Fazenda como Ministro (Mailson da Nobrega), cunhada na expressão de "política do feijão-com-arroz". Dois eixos sustentaram a estratégia: o objetivo de normalizar as relações com a comunidade financeira internacional, através da suspensão da moratória "branca" adotada em 1987, bem como da celebração de um novo acordo com os bancos privados estrangeiros; e, o controle e redução do déficit

público, considerado novamente como o principal fator de desestabilização da economia. Equacionados os dois eixos, caberia às "forças de mercado" assegurar o ajustamento e a estabilização abdicando-se de medidas heterodoxas de política econômica.

Tabela V-12
INFLAÇÃO DE 1988 - IGP-di MENSAL

mês	ao mês	acumul.	12 mes.
jan	19,14	19,14	448,55
fev	17,65	40,17	465,56
mar	18,16	65,62	481,13
abr	20,33	99,30	482,35
mai	19,51	138,18	445,50
jun	20,83	187,20	423,65
jul	21,54	249,78	482,12
ago	22,89	329,86	584,60
set	25,76	440,59	697,03
out	27,58	589,71	814,90
nov	27,97	782,61	922,85
dez	28,89	1037,56	1037,56

fonte: ANDIMA. Séries Históricas, 1993.

Realizada em um momento de grande incerteza, o retorno tático à ortodoxia levou a uma crescente instabilização da economia e à queda do crescimento, como mostra a Tabela III-12. A idéia era conduzir a política macroeconômica da forma mais discreta possível, descartando

medidas "ousadas" para evitar a exacerbação das expectativas inflacionárias dos agentes econômicos. Com esta política pretendia-se afastar a possibilidade de um novo congelamento. Portanto, trata-se de um período bem distinto daquele de 1985 no qual a perspectiva era de solução (controle) da inflação e retomada do desenvolvimento. Neste caso, aconteceu uma espécie de "suspiro" - um "empurrar-com-a-barriga" - para esperar melhores condições futuras. Àquela altura todos os problemas internos tinham se agravado. A dívida interna vinha subindo

rapidamente, tendo atingido 11,9% do PIB em 1987 e 12,8%

Tabela III-12
INFLAÇÃO DE 1989 - IGP-di MENSAL

mês	ao mês	acumul.	12 mes.
jan/89	36,56	36,56	1203,83
fev	11,80	52,68	1139,09
mar	4,23	59,13	992,96
abr	5,17	67,36	855,25
mai	12,76	88,71	801,28
jun	26,76	139,22	845,55
jul	37,88	229,84	972,70
ago	36,48	350,16	1091,28
set	38,92	525,36	1215,95
out	39,70	773,62	1340,90
nov	44,27	1160,41	1524,49
dez	49,39	1782,90	1782,90

Fonte: ANDIMA. Séries Históricas, 1993.

em 1988; a taxa de investimentos continuava a cair; a produção caía a 3% a.a.; e, a receita tributária federal caía para 9,6% do PIB.

Em 15 de janeiro de 1989, um novo salto do patamar inflacionário obrigou o governo a adotar, mais uma vez, uma intervenção aguda: o Plano Verão. Mesmo assim, a inflação de janeiro fechou o mês com o recorde histórico de 36,56% (veja Tabela III-13). As medidas básicas aparecem no Quadro 18. A inspiração teórica do plano seguiu uma concepção tradicional, delineado pelo diagnóstico da inflação, em muito influenciado pela política do "feijão-com-arroz"; embora, obviamente, pelo conjunto de instrumentos que abrange, não possa ser considerado um plano ortodoxo.

Na verdade, ele apostou fundo no controle monetário para segurar a inflação (já explosiva). A taxa de juros foi alçada a níveis elevadíssimos com o objetivo de impedir os fluxos especulativos no mercado financeiro, aprisionando drasticamente a liquidez da economia (veja Tabela III-5).

À diferença do Plano Bresser, o Plano Verão procurou retirar todos os mecanismos de indexação pela inflação passada, sem indicar qualquer nova opção para o período de descongelamento. É provável que a razão para isto seja a incapacidade do governo, naquela altura, de articular soluções satisfatórias no momento da implementação do plano, jogando para o futuro a discussão dos novos esquemas de indexação, sobretudo dos salários.

Houve um breve período de estabilidade monetária - fevereiro a abril -, mas já em maio a taxa de inflação alcançou o patamar de 12% a.a., saltando em junho para 26% a.m., marcando o fracasso do plano. Ainda em março, a enorme elevação do ágio do dólar paralelo e os fortes movimentos especulativos no mercado financeiro passaram a compor um quadro de grande instabilidade, acompanhado de intensas pressões para a alteração do câmbio. Houve a busca de novos indexadores por parte do mercado, seguindo-se um significativo descontrole de preços e salários.

Quadro 18
MEDIDAS BÁSICAS DO PLANO VERÃO
JANEIRO 1989

medidas	detalhamento
- Reforma Monetária	-criação do cruzado novo = 1000 cruzeiros; -estabelecimento de normas para a conversão de preços, salários e contratos: tablita.
- Congelamento de preços, salários, câmbio e aluguéis	-congelamento, por prazo indeterminado, dos preços praticados em 14 de janeiro; -os preços de 14/1 foram ajustados de forma a eliminar a expectativa inflacionária neles contida; -salários e aluguéis foram congelados pela média dos últimos doze meses; -realização de uma mididesvalorização do câmbio e congelamento posterior;
- Extinção da indexação formal	-foram proibidas quaisquer formas de indexação, incluindo contratos financeiros pós-fixados;
- Minireforma administrativa	-extinção de vários órgãos públicos, privatização de empresas estatais e demissão de até 90.000 funcionários públicos
- Políticas monetária e fiscal ativas	-contenção da expansão do crédito; -contenção dos gastos correntes, com o contingenciamento de 50% dos gastos em custeio; -manutenção de juros reais elevados; -limitação da emissão de novos títulos da dívida mobiliária à rolagem do principal e encargos vincendo no período; -interrupção dos leilões de conversão de títulos da dívida externa em ID e suspensão das operações de relending

fonte: Oliveira e Biazoto Jr (1990) e REP 34, vol 9(2), abril-junho 1989. Documentos do Plano Verão.

A partir da indicação do fracasso do Plano Verão as autoridades econômicas tentaram uma saída coordenada do congelamento, com o propósito de manter a taxa de inflação na casa de um dígito, sem sucesso, como apontamos acima. Várias medidas foram tomadas neste sentido; não faremos, contudo, o detalhamento. Interessa-nos, no momento, apenas caracterizar o rápido fracasso do plano.

O desempenho da economia brasileira em 1989 foi - excetuando-

se a inflação - melhor do que em 1988. O PIB cresceu a 3,3% a.a., sendo que a indústria e a agropecuária cresceram a 2,9% a.a.; o desemprego caiu de 3,9% da PEA para 3,4%; as reservas internacionais subiram para 7,2 US\$ bilhões, com as exportações atingindo o

Tabela V-13
INFLAÇÃO DE 1990 - IGP-di MENSAL

mês	ao mês	acumul.	12 mes.
jan	71,90	71,90	2270,22
fev	71,68	195,11	3539,47
mar	81,32	435,09	6231,37
abr	11,33	495,73	6602,40
mai	9,07	549,79	6383,44
jun	9,02	608,38	5475,71
jul	12,98	700,31	4468,62
ago	12,93	803,79	3680,26
set	11,72	909,67	2940,01
out	14,16	1052,63	2384,24
nov	17,45	1253,79	1922,40
dez	16,46	1476,56	1476,56

fonte: ANDIMA. Séries Históricas, 1993.

recorde de 34 US\$ bilhões. Em contrapartida, os juros primários chegaram a 116% a.a. e a inflação, ao final do ano de 1989, a 1.782% a.a.. Em janeiro de 1990, próximo ao término do mandato de Sarney, ela rompeu o patamar de 70% a.m. ou 58.162% a.a. (veja Tabela III-13).

Este salto freqüente de patamares da inflação fez com que o Governo Sarney alterasse constantemente a forma da política macroeconômica, ora com gestões mais tradicionais, ora com intervenções

agudas. O Governo Collor teve um comportamento semelhante, só que com um grau de paroxismo muito maior. Isto pode ser constatado em relação à profundidade e abrangência das medidas tomadas logo no início do mandato. O conjunto de medidas compreende uma reforma monetária, um ajuste fiscal e uma política de rendas (veja Quadro 19). A reforma monetária apresentou uma característica distinta das anteriores, congelando temporariamente a liquidez acumulada na forma de moeda indexada. A idéia era diminuir a instabilidade provocada por uma enorme massa de recursos sob a forma financeira que podiam migrar rapidamente para outras formas de riqueza. A reforma esterilizou estes recursos mantendo-os no padrão monetário anterior (cruzado), remunerados e sob a guarda do Banco Central, criando paralelamente um novo padrão monetário (Belluzzó e Almeida, 1990). De uma forma decorrente, os mecanismos da reforma garantiram alguma desvalorização da riqueza congelada, em favor da dívida pública acumulada que caiu, em termos líquidos, de 13,70% do PIB em 1989, para 5,00% em 1990.

O ajuste fiscal buscou solucionar o problema da fragilidade financeira do Setor Público, a partir de um diagnóstico de crise fiscal, isto é, a partir do entendimento de que as despesas não se adequavam às receitas. Compreendeu uma série de medidas que objetivavam acabar com o déficit público, criando um superávit operacional. No seu todo o ajuste deveria gerar recursos da ordem de 10% do PIB, de maneira a permitir que o déficit estimado em 8% se transformasse em um superávit de 2% do PIB (Oliveira, 1990:216). As medidas englobavam uma reforma administrativa - racionalização do serviço público; uma reforma

patrimonial - essencialmente um processo de privatização das empresas públicas e de serviços públicos; um programa de combate à sonegação - aumento da eficiência da máquina arrecadadora; cortes nos gastos públicos; e, uma reforma tributária (Oliveira, 1990:216-17).

A política de rendas renovava a concepção presente no Plano Bresser de que, para os salários, a melhor opção era acabar com a inflação. Argumentava-se que os salários ficavam inexoravelmente defasados na luta distributiva, já que as empresas tinham maior capacidade de repassar aumentos de custos, ou expectativas de aumento, para os preços, em prazos sempre menores. Portanto, uma discussão de política salarial só tinha sentido como mecanismo defensivo para os efeitos da transição entre uma conjuntura de inflação elevada para outra de "estabilidade". Quanto aos preços, o sentido maior era buscar a "eficiência produtiva" que permitisse ganhos de produtividade e pagamento de melhores salários.

Em função desses objetivos e para evitar pressões desestabilizadoras, o plano previa uma correção nas defasagens dos preços e tarifas públicas, com a adoção de um choque tarifário. O sentido destas medidas era o de equalizar os preços públicos e privados num determinado momento e estimular, a partir daí, uma relação de preços relativos sustentada na eficiência de produção. Procurava,

Quadro 19
MEDIDAS BÁSICAS DO PLANO COLLOR
MARÇO 1990

medidas	detalhamento
- Reforma monetária	-retorno ao cruzeiro. Congelamento em conta em separado dos cruzados novos. Medida abrange cerca de 75% dos ativos financeiros do seto privado;
- Reforma administrativa	-cruzados novos podiam ser convertidos em cruzeiros parceladamente, ou em leilões;
- Reforma patrimonial	-extinção de ministérios e enxugamento da máquina administrativa;
- Programa de combate à sonegação	-programa de privatização. Criação de certificados de privatização não-negociáveis e sujeitos à correção monetária decrescente a partir do primeiro leilão das empresas estatais, a serem adquiridos compulsoriamente pelas instituições financeiras;
- Programa de cortes nos gastos	-tentativa de aumentar a eficiência da máquina arrecadadora;
- Mudanças tributárias	-tentativa de cortes nos gastos supérfluos;
- Novo esquema para reajuste de salários	-aprofundamento do processo de indexação de tributos; redução de prazos de recolhimento, etc;
- Regime de câmbio flutuante	-congelamento de preços e salários até 30 de abril. Criação de um índice preços e de ponto-a-ponto, cujo período coincidia com o mês de referência. No primeiro dia do mês seriam definidos os percentuais de variação máxima mensal para preços e serviços em geral. No dia 15 as variações seriam revistas e novas metas estabelecidas, além da fixação dos salários;
- Liberação seletiva das importações	-mercado passava a definir a paridade cambial, sob o controle do BACEN;
	-tentativa de diminuição do grau de proteção à indústria nacional.

também, construir um esquema de reajustes de preços e salários que conseguisse apagar a memória inflacionária do sistema, na linha do diagnóstico da inflação inercial. Pelo método, a evolução dos preços passaria a ser medida entre o primeiro e o último dia do mês - índice ponto-a-ponto - e não mais pela comparação entre médias. Este procedimento permitia considerar apenas a inflação após a implementação do plano, esterelizando eventuais correções anteriores. Haveria uma prefixação de valores para preços e salários: no primeiro dia de cada mês seriam definidos percentuais de variação máxima mensal para preços de mercadorias e serviços em geral; no dia quinze, avaliados seus comportamentos na quinzena, seria estabelecida a meta de inflação para o mês e fixado o índice de correção dos salários¹³. O Governo decidiu ainda introduzir o regime de câmbio flutuante, mantendo-se a centralização no Banco Central, e a liberalização seletiva e progressiva das importações, com o intuito de dissociar as correções cambiais das correções em moeda nacional.

Este desenho do Plano Collor foi mantido apenas até o mês de abril, quando o governo constatou a inviabilidade da préfixação, nos moldes estabelecidos. Em uma situação de inflação ascendente, as autoridades econômicas eram obrigadas a fazer metas superiores aos níveis mais imediatos de elevação dos preços, sancionando novos patamares especulados pelo mercado financeiro. A partir deste momento, ficam nítidas as dificuldades de gestão da economia pós-plano. Assume-

¹³. O esquema previa a possibilidade de erro nas previsões. A meta podia eventualmente situar os salários um pouco acima da média da quinzena para compensar possíveis desvios. Entretanto, se a inflação efetiva fosse superior à correção dos salários, não se previa a recuperação das perdas, jogando para a livre negociação.

se publicamente a descoordenação entre o governo e os "agentes econômicos", inaugurando uma etapa estritamente ortodoxa, baseada no

controle monetário da economia: política monetária e creditícia ativa.

Tabela III-14

INFLAÇÃO DE 1991 - IGP-di MENSAL

mês	ao mês	acumul.	12 mes.
jan	19,93	19,93	999,96
fev	21,11	45,25	675,96
mar	7,25	55,77	358,97
abr	8,74	69,39	348,27
mai	6,52	80,44	337,80
jun	9,86	98,23	341,16
jul	12,83	123,66	340,60
ago	15,49	158,31	350,59
set	16,16	200,14	368,66
out	25,85	277,72	416,64
nov	25,76	375,02	453,19
dez	22,14	480,18	480,18

Anteriormente, o conteúdo heterodoxo estava circunscrito à política de rendas e ao confisco das aplicações financeiras. Este último perdeu uma parte importante de sua

potencialidade quando as grandes empresas conseguiram liberar os seus preços. A política de rendas foi abandonada com o crescimento da inflação (veja Tabela III-13). Supunha-se que esses mecanismos, associados ao equacionamento da situação financeira do setor público, seriam suficientes para reverter as expectativas de curto prazo e viabilizar um trânsito tranquilo pelos primeiros meses da gestão do plano, o que não aconteceu. Quando o cenário muda e a inflação sobe, só resta ao governo a âncora de um controle fiscal e monetário rígido, únicos instrumentos sob relativo domínio das autoridades econômicas.

Pode-se dizer que o Plano Collor foi, de longe, o mais amplo dos planos de estabilização adotados, desde o Plano Cruzado. Suas medidas buscavam uma nova ordem econômica, a partir de um determinado diagnóstico. Mas todo o conjunto de medidas sintetizava-se no controle

da inflação, na estabilidade da economia. A velha estória de que para crescer é necessário primeiro ter uma inflação baixa e sob controle. Neste sentido, assemelha-se aos demais planos e pode ter seu fracasso aferido por uma nova escalada de elevação dos preços, que acontece a partir de outubro.

QUADRO 20
MEDIDAS BÁSICAS DO PLANO COLLOR II
FEVEREIRO DE 1991

medidas	detalhamento
- Congelamento de preços, salários e aluguéis	-congelamento de preços por tempo indeterminado; salários e aposentadorias foram congelados pela média real dos últimos doze meses; todos os aluguéis foram reajustados e congelados;
- Mudança de indexador	-foi extinto o BTN e criada a Taxa Referencial de Juros; crédito da poupança passou a ser data a data, pela TR (TR\diária) mais 5% a.m.; -criação de tablita para títulos pré-fixados - CDB e RDB;

Em fevereiro de 1991, um novo congelamento é adotado e uma série de medidas complementares são implementadas, em seguimento ao plano do ano anterior. Este conjunto de medidas ficou conhecido como Plano Collor II (veja Quadro 20). A mudança principal deste novo plano relacionava-se à tentativa de desvincular a correção monetária - a moeda indexada - da inflação passada e vinculá-la à expectativa da inflação futura, através da criação de um indexador: a Taxa Referencial de Juros. O BTN, principal título oficial, ficava extinto. O novo indexador tem correção diária, servindo para referência dos vários contratos. No entanto, esse novo conjunto de medidas não teve também o sucesso esperado, voltando a inflação rapidamente a um patamar elevado e provocando a troca da equipe ministerial. A partir daí abre-se uma

outra fase, com o abandono da idéia dos planos de estabilização e retorno à idéia da política do gradualismo, que persiste até o momento (1994), sustentando, inclusive, o "plano" do Ministro Fernando Henrique Cardoso (dezembro 1993/março 1994).

3.3. Síntese dos planos de estabilização

Expressamos, no capítulo II e neste capítulo, a tese de que a política macroeconômica brasileira - a partir de 1980 e especialmente desde 1986 -, ao buscar insistentemente a estabilização nos marcos da estrutura econômica vigente, instabiliza ainda mais a economia, agravando os efeitos cruzados dos seus instrumentos. Denominamos estes efeitos de os *paradoxos da política econômica*.

Pois bem, neste capítulo, verificamos como os vários planos procuraram enfrentar esse problema, já que se caracterizam por intervenções agudas que visam alterar bruscamente as condições de funcionamento da economia. Guardam, portanto, uma diferença significativa em relação à política macroeconômica usual. Esta intervém na economia modificando processualmente os parâmetros do cálculo econômico e da atividade pública, induzindo um ajustamento forçado dos agentes econômicos. Constatamos que os vários planos, ao invés de resolver os problemas de estabilização, agravaram as condições do próprio funcionamento da política macroeconômica, reforçando os paradoxos.

Quadro 21
SÍNTESE DAS MEDIDAS BÁSICAS DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO

Medidas\planos	Cruzado	Bresser	Verão	Collor
datas de implemen.	fev/86	jun/87	jan/89	mar/90
Reforma monetária	sim	não	sim	sim
Tablita	sim	não	sim	não
Cong. P,W e alug.	sim	sim	sim	sim
Cong. câmbio	sim	não	sim	não
Reforma administ.	não	não	sim	sim
Privatização	não	não	sim	sim
Abert. comercial	não	não	não	sim
Abert. financeira	não	não	não	sim
Pol.fiscal.ativa	não	sim	sim	sim
Pol.mont.ativa	não	sim	sim	sim
Mudança índice of.	sim	sim	não	sim
Reneg.dívida ext.	não	sim	não	não
Reneg.dívida int.	não	não	não	não
desindexação	parc.	não	sim	não

A insistência em reformas monetárias, equilíbrio fiscal, congelamento de preços, salários, câmbio e aluguéis, sem resultados consistentes, reforça nossa tese de que a natureza da estrutura econômica é um elemento importante para a compreensão da instabilização dos preços, estagnação do investimento e deterioração das condições do financiamento público. A retomada da inflação após a implementação dos planos, passando por breves períodos de estabilidade, em níveis iguais ou superiores aos que apresentava anteriormente, reforça a idéia da incorreção dos diagnósticos. Mesmo assim, não se pode desprezar o impacto de todas as medidas sobre o ambiente econômico brasileiro, indicando que as condições dos anos 90 são bastante distintas das do começo dos anos 80, ou da época de implementação do primeiro dos planos de estabilização, o Plano Cruzado.

Estes são elementos fundamentais de sustentação de nossa investigação e que agora nos julgamos em condições de dar um desenvolvimento final. Façamo-lo ponto a ponto.

Em primeiro lugar, é inequívoco que as unidades de capital - que conjugam as empresas líderes da economia brasileira - desenvolveram rotinas inflacionárias¹⁴ sofisticadas e que permitem desempenhos globais - produtivos e financeiros - altamente compensadores. A partir do Plano Cruzado, essas empresas desenvolveram ainda práticas defensivas em relação aos planos de estabilização, basicamente garantindo previamente ganhos inflacionários compensatórios de possíveis perdas resultantes da implementação do processo de estabilização. As rotinas carregam um elemento de subjetividade ligado à avaliação que fazem as empresas a respeito do futuro e que assume uma relevância maior porque tem sido sistematicamente negativa. Em outras palavras, se elas avaliam que as condições de mudança - de um cenário inflacionário agudo para outro de estabilização - são desfavoráveis, reforçam em suas rotinas decisões que realmente as dificultam. As decisões passam, na prática, para os preços o resultado das avaliações, ampliando especulativamente margens de lucro. Desta maneira, à cada plano fracassado, reforça-se o senso comum de que a inflação é irremovível por que ao invés da estabilização obtém-se um processo de aceleração dos preços.

¹⁴ Rotinas inflacionárias são práticas decisórias defensivas em relação à elevação dos preços e que funcionam como respostas imediatas a possíveis alterações de curto prazo do ambiente econômico. Na prática, estas rotinas significaram encurtamento dos prazos de reajustes de preços, sempre que a inflação ameaçava fugir do controle das autoridades econômicas. As rotinas são geradas pela incerteza. Na literatura de Teoria Econômica, elas aparecem na discussão da inovação. Podem, entretanto, ser utilizadas para expressar uma forma decisória recorrente e que inclui um certo aprendizado de experiências sobre a coordenação pública econômica. "Nas rotinas embutem-se as heurísticas e normas de comportamento atinentes ao funcionamento da firma em seus vários âmbitos (produção, formação de preços, comercialização, pesquisa, etc.) incluindo os conhecimentos tácitos e específicos que vão acompanhando a prática repetitiva e seus melhoramentos" (Canuto, 1992:9).

Uma dimensão mais complicada das decisões diz respeito à consolidação da separação entre aquelas que têm a ver com a produção/investimento/financiamento e aquelas que buscam a valorização financeira per se. No capitalismo contemporâneo estas decisões são indissociáveis, são parte de uma mesma "função objetivo". A prática das grandes empresas brasileiras, ao fortalecerem-se num ambiente econômico no qual há uma institucionalidade que opõe duas dimensões fundamentais do processo de acumulação - a financeira-monetária, expressa na riqueza mobiliária (ativos diversificados e líquidos) e a produtiva, expressa na acumulação inovadora e industrializante de base técnico-produtiva - acaba por consolidá-lo¹⁵.

É neste sentido que dizemos que os planos vão progressivamente agudizando os problemas de articulação entre os elementos da estrutura econômica, dificultando as mudanças necessárias para a constituição de um novo ambiente econômico.

Em segundo lugar, o Setor Público vai perdendo capacidade de intervenção. Isto por que é "obrigado" a absorver os custos dos processos de estabilização. Esta é uma generalização de um conjunto de aspectos da ordem econômica interna que reservou ao Estado um papel bastante ampliado. Esquemáticamente, isto pode ser apresentado nos

¹⁵ Para uma base de comparação, podemos citar a análise de Braga (1992:10) na qual ele mostra que em decorrência do processo de globalização da economia internacional - países desenvolvidos -, particularmente do sistema financeiro, há uma interação entre o investimento produtivo e capitalização financeira, constituída (respeitadas as diferenças organizacionais de cada país) pela articulação entre empresas financeiras e não-financeiras, e entre os sistemas bancários e os bancos centrais.

Neste ambiente econômico, as "funções-objetivo" das grandes empresas incluem elementos diferenciados de atuação, contemplando a dimensão financeira, exportadora e tecnológica. Há, sobretudo, uma característica marcante de integração dessas dimensões, de sorte que elas se sustentam mutuamente.

Em contraste, as "funções-objetivo" das grandes empresas que atuam no mercado brasileiro incluem uma oposição entre essas dimensões, concentrando-se, dependendo do momento (existência, ou não, de planos de estabilização), em cada uma delas, mas nunca através da interação. Este não é, evidentemente, um "defeito" das empresas brasileiras, sendo, antes de tudo, um problema de ordem estrutural, como procuramos mostrar no capítulo I.

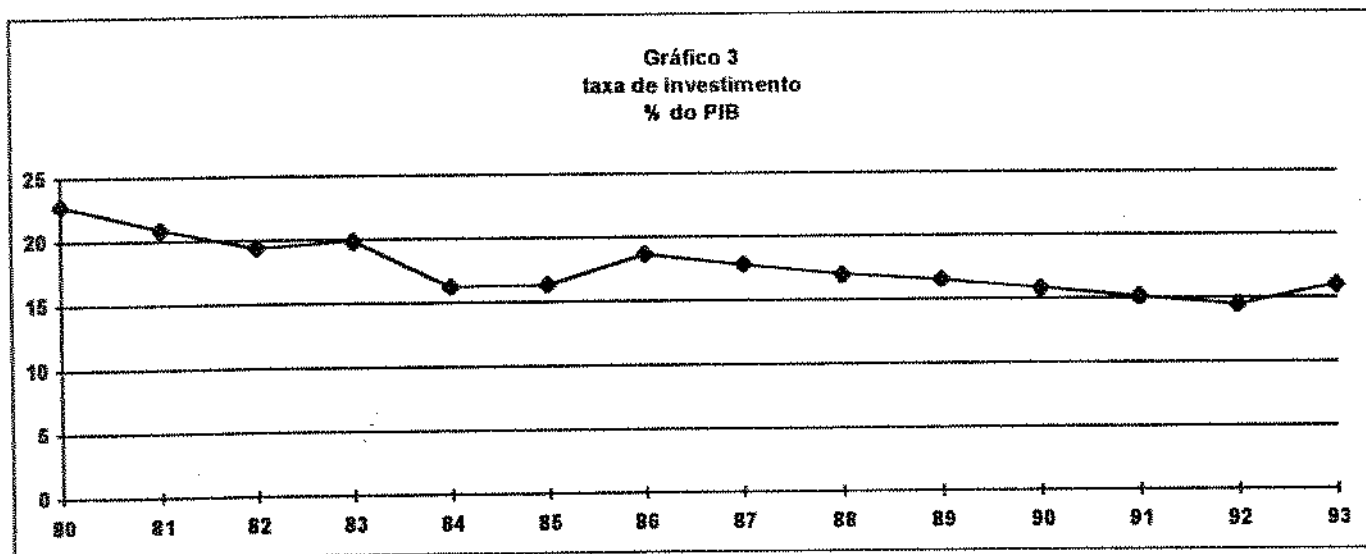
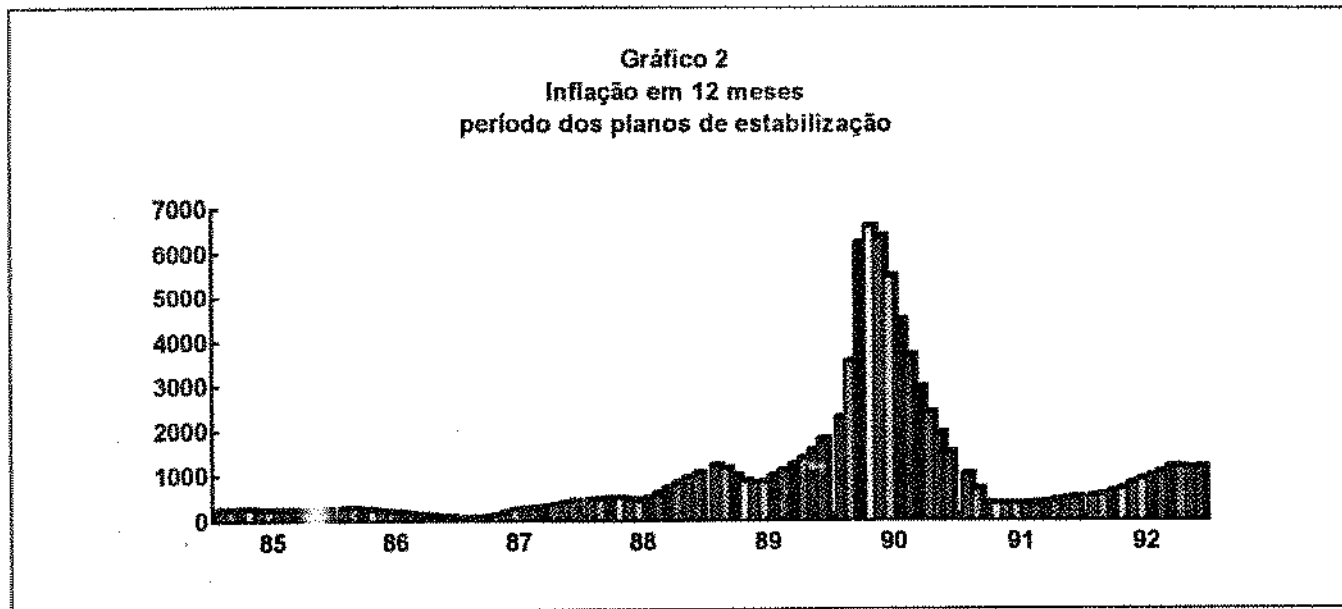
âmbitos interno e externo. No âmbito interno, o papel do Setor Público perpassa atividades produtivas, financeiras, administrativas e de coordenação que foram sendo progressivamente ampliadas sem que se fizesse uma compatibilização das formas de financiamento, de maneira que se engendrou uma "crise fiscal".

No âmbito externo, a característica da economia brasileira de apresentar o Setor Público como devedor principal em divisas, sem que este controle, ao mesmo tempo, as fontes de geração das mesmas, acarretou um ônus adicional relativo aos incentivos e subsídios necessários à compatibilização das entradas e saídas em moeda estrangeira.

Há, portanto, um elemento muito forte de fragilização do Setor Público (do Estado) que é o fato dele não apresentar "equilíbrio" entre gastos e receitas. Acaba-se por buscar um equilíbrio meramente contábil que, por sua natureza, acirra os conflitos resultantes dos cortes de gastos arbitrariamente definidos.

Por fim, as condições econômicas mudaram no que diz respeito ao estreitamento do mercado de trabalho e, assim, do próprio mercado interno. As inúmeras políticas salariais impuseram perdas significativas na medida em que não conseguiram (na verdade, não se propuseram) manter o poder de compra dos salários e garantir o nível de emprego. A opção sistemática pelo ganho inflacionário (veja Gráfico 2), que a partir das rotinas decisórias das grandes empresas foi

generalizado, deprimiu estruturalmente tanto o investimento (o emprego) quanto a produção (o consumo) (veja gráfico 3). Muito mais grave, lançaram um amplo contingente da população à margem do mercado de trabalho.



Em síntese, a forma mediante a qual os problemas de desarticulação estrutural foram historicamente enfrentados -

basicamente concentrada em instrumentos de curto prazo - teve importantes conseqüências para o desempenho global da economia a partir de 1980, além de engendrar um ambiente econômico novo, com características que dificultam ainda mais um possível processo social de estabelecimento de um padrão de desenvolvimento, compatível com a ordem econômica internacional recente e com as necessidades do País. Mostramos, ao longo dos três capítulos, tanto os problemas de desarticulação estrutural quanto aqueles de operacionalização das "estratégias" de ajustamento dos vários governos. É bastante clara a evidência de que a manutenção desta perspectiva não permitirá a retomada sustentada do crescimento. Há, também, alguns pontos importantes que podem ser deduzidos de nossa análise e que procuraremos reunir nas principais conclusões, apresentadas a seguir.

Conclusões

Mostramos, ao longo da investigação desta tese, os limites estruturais à política econômica, sobretudo quando ela se circunscreve às medidas de estabilização. Os limites são relacionados à natureza do padrão de desenvolvimento brasileiro. Verificamos como as circunstâncias de formação deste padrão engendraram uma estrutura econômica que vai sofrendo abalos sucessivos pelas mudanças das condições externas.

A principal conclusão obtida é que as políticas de estabilização agravaram a crise brasileira. Em particular, a ausência de reorganização da estrutura econômica, em meio a práticas empresariais inflacionárias, impede a retomada do dinamismo da produção e do investimento, no sentido do crescimento sustentado, mesmo quando as políticas de estabilização têm êxito momentâneo. A opção de manutenção da estrutura econômica após a crise do petróleo, inclusive com um aprofundamento da matriz tecnológica industrial, e sua reiteração sucessiva em 1979 - com a nova crise do petróleo e política americana de fortalecimento do dólar -, em 1985 - com a transição política interna e condições externas favoráveis -, em 1988 - com a constituinte - e em 1990 - com a posse de um governo eleito diretamente, aliado a uma agudização da crise econômica interna -, onerou excessivamente o Setor Público provocando uma "crise fiscal". Como corolário,

indica-se a imperiosidade da discussão do processo de transição para um novo tipo de desenvolvimento, processo este que já se esboça com a existência de nichos dinâmicos na economia.

Esta questão não havia ainda se apresentado histórica e concretamente para o Brasil porque a fase de industrialização, relativa à "II Revolução Industrial", foi significativamente longa e de superação recente, se fizermos uma comparação com outros países mais avançados. A transição que ocorreu foi ao nível da passagem para uma acumulação especificamente capitalista, cujo processo caracteriza-se pela "revolucionarização" das forças produtivas pelas (novas) relações de produção capitalistas. Agora, trata-se de uma transição entre formas de desenvolvimento num momento em que o modo de produção capitalista já está consolidado no País.

Vale observar que não tratamos do processo pelo qual os padrões podem ser modificados, ou modificam-se; das condições e determinações da permanência e transição entre distintos padrões de desenvolvimento, particularmente o brasileiro. Entretanto, consideramos o tempo todo que a estrutura econômica interna é o elemento estrutural mais relevante deste processo. Vale recolocar que esta estrutura apreende aspectos relacionados ao investimento, financiamento, distribuição de renda e inserção internacional. Se a alteração de qualquer dos elementos estruturais é suficiente para que haja uma desarticulação no funcionamento global da economia,

apenas uma modificação essencial da estrutura econômica é capaz de sustentar um novo tipo de desenvolvimento. É na base econômica que ocorrem concretamente os processos de acumulação de capital e de valorização da riqueza e, portanto, é nela que os interesses capitalistas são mais fortes.

Em nossa tese, afirmamos que a desarticulação do padrão de desenvolvimento brasileiro, que ocorre a partir de meados da década de 70 - com a desaceleração do crescimento - e, de uma maneira mais aguda, na década de 80, tem natureza e característica de um processo de transição entre padrões de desenvolvimento. Esta transição é caracterizada por uma alteração definitiva dos elementos estruturais, sem que haja a possibilidade de recomposição de sua organicidade, fazendo com que o processo de desenvolvimento não atinja toda a sua potencialidade, isto é, que perca a sinergia entre os seus elementos constitutivos. A investigação desse processo de desarticulação é, também, a investigação da forma e da natureza das modificações dos próprios elementos estruturais que vimos de tratar nos capítulos anteriores.

Para que seja caracterizada a desarticulação, vale repetir, os elementos estruturais - qualquer um deles - devem sofrer uma alteração definitiva e importante o suficiente para que a sua "função" seja modificada e não absorvida pelos demais elementos. Enfatizamos isto porque algumas das alterações estruturais - mesmo que significativas - podem ser marginais, de

modo a não interferir no desenvolvimento. Por exemplo, o processo de concentração e conglomeração dos bancos comerciais, que ocorreu na primeira metade da década de 70, é fundamental para a compreensão da elevação dos níveis de rentabilidade do setor financeiro (veja Corrêa, 1985). Contudo, este processo não alterou a natureza da estrutura de financiamento, que continuou apresentando uma fragilidade na oferta do crédito de longo prazo, concentrado nas instituições oficiais, e uma dualidade de moedas - a moeda corrente e a moeda indexada.

Para nós, uma característica do atual padrão de desenvolvimento é a sua limitada capacidade de absorção de modificações estruturais. Chamamos esta capacidade de grau de flexibilidade. Pois bem, os registros históricos do período de constituição e prevalência do padrão de desenvolvimento, que fizemos no capítulo I, mostram que as modificações estruturais dos anos 70 - basicamente relacionadas ao processo de reestruturação industrial e à reorientação dos fluxos de investimentos - comprometeram definitivamente o seu dinamismo, aferido pela capacidade de crescimento da estrutura econômica. O ponto importante a firmar é que as transformações não puderam ser absorvidas, mantendo-se o nível do crescimento e da criação de riqueza. Ao contrário, pode-se constatar, a partir daí, um retrocesso importante no desenvolvimento brasileiro.

Uma indicação do limitado grau de flexibilidade pode ser avaliada pelo resultado da mudança na estratégia do capital privado estrangeiro, a partir da reestruturação industrial e das modificações na ordem financeira internacional do pós-guerra que interferiram decisivamente sobre a estrutura de investimentos. Como já o dissemos, o capital privado estrangeiro não tomou mais o espaço nacional de valorização como prioritário, diminuindo, em decorrência, o nível histórico (recente) das suas inversões. Esta modificação não pôde ser compensada por um aumento correspondente no peso dos capitais estatal e privado nacional na determinação e dinâmica do investimento doméstico. A razão é que a estrutura de investimentos é sustentada - quantitativa e tecnologicamente - pela dinâmica do setor de bens de consumo durável, predominantemente estrangeiro. Se este setor muda a estratégia de concorrência, diminuindo o nível de seus investimentos, a consequência é imediata para a taxa de crescimento global da economia. Esta alteração é caracterizada por Carneiro (1991) como uma mudança no padrão de crescimento, isto é, como uma alteração nos pesos relativos dos setores e tipos de capital - estrangeiro, estatal e privado nacional - na taxa de investimentos global, sem que haja uma mudança na estrutura de investimentos. Esta última só poderia ser caracterizada por uma mudança na ênfase dinâmica - quantitativa, tecnológica - do setor de bens de consumo durável para outros setores da economia¹, assumindo, cada um deles, o papel de vanguarda tecnológica e de produção. Esta afirmação parte do

¹. Usamos aqui a terminologia dos departamentos de produção, mas ela não é necessária. Trata-se apenas de um recurso expositivo pois os departamentos sintetizam diversos ramos industriais que, de outra maneira, precisariam ser indicados.

suposto de que não haja uma alteração importante do controle patrimonial da economia. Evidentemente, isto não foi possível. O fracasso do II PND (tomado no seu conjunto) é a expressão disto.

Uma outra indicação, esta mais significativa para os resultados recentes da economia, diz respeito à dependência constitutiva da estrutura de financiamento de recursos externos. Todo o processo de rápido crescimento - sobretudo no período do "Milagre" - foi feito com uma entrada elevada de recursos externos. Isto foi possível enquanto havia liquidez internacional e quando os capitais de empréstimos dirigiam-se às economias do "terceiro mundo". Quando há a inversão do fluxo financeiro, a partir da Moratória do México, a economia expõe sua vulnerabilidade. A "escassez" de divisas teve que ser compensada pelo "drive exportador" e à custa da diminuição da oferta interna, devido à estagnação do potencial de produção, desde os anos 80.

Neste ponto, aparecem todas as dificuldades e potencialidades da formulação. Há uma relação essencial entre a preservação das bases produtivas da acumulação de capital, a natureza das instituições políticas e a forma de representação. Procuramos apreender analiticamente estas relações pelos conceitos de estrutura econômica e estrutura política. As não-transformações sociais são decisões que emergem e sustentam-se a partir dessas estruturas e dizem respeito aos planos de relações Estado-sociedade e Estado-economia. A apreensão não é simples porque o tratamento de

cada uma das estruturas acima cruza aspectos próprios aos dois planos. A transição, por exemplo, só pode ser adequadamente considerada a partir da imbricação das duas estruturas, patente nas decisões sociais que ocorrem no interior do Estado.

A perspectiva defendida nesta tese é a de que, havendo alterações históricas definitivas em qualquer dos elementos estruturais, sem que a associação entre eles possa ser recomposta, ocorre uma desarticulação do padrão de desenvolvimento. Todavia, como não há imediatamente uma transformação de toda a estrutura - no limite até por que os timings de transformação são diferentes - de maneira a estabelecer uma nova articulação, abre-se um "período de transição". O processo de transformação que caracteriza esta transição pode ser mais ou menos demorado dependendo do tempo de ajuste e transformação dos elementos estruturais, no sentido da definição de um novo padrão de desenvolvimento.

Cabe considerar ainda se a transição brasileira que se abre nos anos 70 e, mais claramente, nos anos 80, que é enfim o período base de nossa investigação, avança no sentido de constituir um novo padrão desenvolvimento. Isto porque a transição não é um processo definido e inexorável, podendo alongar-se por muitos anos, admitindo diferentes trajetórias tecnológicas e diferentes estilos de desenvolvimento. Além disto, não está previamente posto que a transição seja para um "padrão de desenvolvimento superior". A possibilidade de retrocesso está sempre presente, sobretudo no caso

do Brasil, país em que as forças sociais, que almejam mudanças na distribuição da renda, da riqueza e do poder, e suas representações, têm dificuldades históricas de estabelecer hegemonias, ou consensos sociais. Há que se considerar que uma transição demorada costuma engendrar uma crise persistente de governabilidade, nos moldes da que vivemos nos anos 90. Esta caracteriza-se por uma situação na qual faltam ao governo mecanismos eficazes para governar². É neste sentido que dizemos que a modificação na estrutura econômica é fundamental.

Na nossa interpretação, a desarticulação da estrutura econômica levou a uma mudança na estrutura política, sem que as transformações sociais imprescindíveis à constituição de um novo padrão de desenvolvimento fossem realizadas. Caracterizamos essas decisões de manutenção do *status quo* - no sentido tratado na Introdução e que tem a ver com os não-eventos de Offe (1984) - como não-transformações sociais. Ao longo dos anos 80, várias modificações na estrutura política foram realizadas, de modo a tentar-se preservar o padrão de desenvolvimento. A maior parte delas foi abrangida pela elaboração de uma nova constituição para o País, incorporando diversos avanços sociais e, mesmo, um novo desenho institucional, com o parlamento ganhando espaço na articulação dos três poderes do Estado - o executivo, o legislativo

² Veja artigo de Francisco C. Wellfort, na Folha de São Paulo (25 de abril de 1993). "Uma crise de governabilidade é uma situação na qual faltam ao governo mecanismos eficazes para governar. (Não é que faltem a este ou àquele governo, na crise de governabilidade faltam mecanismos eficazes a qualquer governo). A rigor, uma crise destas diz respeito menos ao governo, do que ao país, diz respeito à viabilidade da democracia. É uma situação na qual um país, em regime democrático, enfrenta dificuldades para criar governos democráticos com capacidade para exercerem as funções que normalmente se espera deles. É problema típico das democracias frágeis, imaturas, ou de transições democráticas inconclusas."

e o judiciário. Entretanto, a incapacidade da estrutura econômica em de retomar o dinamismo instabilizou o governo e engendrou diversas tentativas de estabilização, todas elas sem sucesso, mantendo-se a natureza do processo de "filtragem institucional" próprio ao padrão de desenvolvimento. Recompusemo-las no capítulo III desta tese, mostrando ainda a forma mediante a qual a desarticulação estrutural estabelece limites ao processo de estabilização, de planejamento público-privado e de gestão da economia.

Uma outra evidência das nossas dificuldades aparece na comparação com outros países da América Latina. Dissemos, na Introdução, que os indicadores econômicos do Brasil, não obstante suas diferenças em relação aos dos outros países, serviam emblematicamente de exemplo dos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento, a partir da política de valorização do dólar americano, no começo do período Reagan. Vencida a década de 80 e iniciados os anos 90, a situação já não é a mesma. Países como o México, Chile e Argentina passaram por processos de mudança estrutural que permitiram a retomada de seus crescimentos, com baixa inflação e, é verdade, com altos custos sociais. Em 1991 e 1992, esses países apresentaram taxas de crescimento do produto interno bruto bem superiores às do Brasil. A Argentina cresceu 7,3% e 6,0% a.a.; o México, 3,6% e 2,5% a.a.; e, o Chile 5,8% e 9,5% a.a.. No mesmo período, estes países apresentaram taxas de inflação muito inferiores às do Brasil. A Argentina teve inflações de 84% e

18% a.a.; o México 18,8% e 12,9% a.a.; e, o Chile 18,7% e 14,0% a.a.. Os indicadores valem como comparação porque os custos sociais estiveram presentes também no Brasil, principalmente na fase do "ajuste externo" e, mais recentemente, na fase dos planos de estabilização que sucederam ao Cruzado, único que permitiu uma melhoria na distribuição da renda³.

Vale observar que a idéia de "década perdida", que ganhou contornos de fato estilizado na economia brasileira, deve ser qualificada. De um lado, se tomamos vários indicadores sociais internacionalmente aceitos como base de comparação do grau de avanço social dos vários países, veremos paradoxalmente que estes indicadores mostraram uma melhora bastante significativa. O estudo "O Traço da Desigualdade Social no Brasil" (Oliveira, J. {org} 1993) mostra justamente isto. Há um mapeamento da questão social levantando-se dados de mudanças demográficas, no mercado de trabalho e no perfil de rendimentos; há um dimensionamento da pobreza, e uma aferição das condições de saneamento básico e de educação. A conclusão é que, não obstante a indicação de melhoria em campos como a educação (redução das taxas de analfabetismo e aumento das taxas de frequência escolar e do grau de escolaridade formal da população), saneamento básico (ampliação na proporção de

³. Os dados foram obtidos no Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe - 1992, publicação da CEPAL. Uma indicação parcial da situação social comparada desses países pode ser obtida, na mesma publicação, através dos dados relativos aos níveis de salário mínimo, renda assalariada média e desemprego. Em 1991, tomando 1980 como base, os índices de rendimentos médios obtidos pelos trabalhadores da indústria são os seguintes: Argentina, 76,2; Brasil: Rio de Janeiro, 87,8; São Paulo, 125,4; Chile, 109,9; e, México, 83. A evolução do salário mínimo apresentou os seguintes índices: Argentina, 56; Brasil, 59,9; Chile, 95,6; e, México, 43,6. Ainda em 1991, o desemprego urbano apresentou os seguintes dados: Argentina, 6,5%; Brasil, 4,8%; Chile, 7,3%; e, México, 2,7%.

domicílios dotados de infra-estrutura adequada de água e esgoto) e saúde (redução das taxas de mortalidade infantil), há evidências bem nítidas da acentuação do contraste entre ricos e pobres no Brasil. Contudo, cabe observar que esses indicadores não abrangem o conjunto dos campos de análise da questão social no Brasil. Há um enorme contingente de "excluídos" do que se considera mercado formal e que apresentam condições de vida as mais miseráveis. Esta parcela da população, suas condições específicas de vida, têm a ver com a natureza do próprio padrão de desenvolvimento, intrinsecamente concentrador da renda. O agravamento do quadro, que acontece nos anos 80\90, indica também o compromisso primeiro do Estado brasileiro de garantir as condições de liquidez ao setor privado. As tentativas de estabilização privilegiaram o controle da inflação remetendo para um futuro inatingível o enfrentamento da questão da miséria.

De outro lado, a análise dos anos 80 como "década perdida" é também questionável se considerada à luz do desempenho favorável de alguns nichos industriais de comércio e de serviços. Para nós, a análise da década não deve ser tomada por este prisma e sim pela interpretação de que a descoordenação do padrão de desenvolvimento mergulhou o País numa transição desordenada.

Nestes termos, as condições para uma retomada de desenvolvimento passam por aspectos difíceis de serem solucionados, se preservada a situação atual. Uma forma de caracterizar isto é

mostrar quais seriam as condições para a estabilização e crescimento da economia. Entendemos que o processo de reordenamento da economia passa pela formulação de um cenário futuro de medidas voltadas para o enfrentamento da transição, de forma coordenada. Trata-se de construir um ambiente cuja base objetiva para as expectativas seja sólida, politicamente negociada e consistente do ponto de vista da produção/investimento. Isto pode ser conseguido pela formulação de medidas de curto, médio e longo prazos. O sucesso do curto prazo, que pode ser sintetizado pelo controle da inflação, depende do desenho e construção, desde já, dos horizontes e mecanismos de expansão da economia (Braga 1993:9). A questão é que os objetivos sociais não estão acordados e a forma concentrada de representação dos interesses dificulta a discussão preliminar de uma agenda de pontos mínimos a serem enfrentados. Os agentes econômicos só abandonarão as rotinas inflacionárias com alguma garantia de alternativas de valorização viáveis. A garantia só pode ser vislumbrada num cenário de dinamismo industrial, se possível sustentado por finanças industrializantes. Além disto, que tem a ver diretamente com o capital, a recuperação dos salários não pode ser adiada indefinidamente, pois a ampliação do mercado interno é imprescindível ao crescimento sustentado, nas condições que se apresentam para a economia brasileira hoje. Precede, inclusive, a esta razão "econômica", uma outra razão ética que nos mostra que acordos duradouros não podem ser sustentados em benefícios desproporcionais. A expansão tem que beneficiar o conjunto da sociedade.

Finalmente, mas não menos importante, conforme discutimos ao longo dos capítulos, devemos atentar para o fato de que a estagnação da economia produziu "estoques" de dimensões apreciáveis. Aí estão incluídos tanto os estoques de riqueza acumulada na forma financeira e patrimonial, quanto a enorme massa de excluídos, um contingente da população que não tem condições imediatas de sobrevivência. Vencer a situação de instabilidade da economia significa enfrentar essas questões, sem falar nas significativas transformações na ordem capitalista internacional e na forma de inserção adequada para um país como o Brasil.

Em síntese, nossa investigação aponta para dois conjuntos de pontos. O primeiro deles diz respeito às conclusões diretas da própria tese; o segundo, diz respeito às questões decorrentes, que podem ser apreendidas e balizadas pela presente investigação.

Pontos relacionados diretamente à tese:

- O padrão de desenvolvimento consolidou-se com as Reformas promovidas pelo Governo Militar, no período de 1964/1967, no qual a estrutura econômica ganhou os contornos que se mantém até hoje;
- A estrutura econômica apresenta fragilidades constitutivas importantes e que se apresentam precocemente. As "fragilidades" não

puderam ser contornadas, dada a limitada flexibilidade do padrão de desenvolvimento;

- A opção por não-transformações sociais impôs um custo social elevado à sociedade brasileira, comprometendo o crescimento e instabilizando a economia;

- As tentativas de retomada da estabilização, nos marcos do padrão de desenvolvimento e a partir da idéia da precedência da estabilidade sobre o crescimento, diminuíram o potencial de intervenção do governo e lançaram a economia em conjunturas hiperinflacionárias sucessivas;

- A dimensão da importância das mudanças nas condições internacionais - crise do petróleo, política americana de fortalecimento do dólar, limitação dos fluxos de capital de empréstimos, etc - para o desempenho da economia foi potencializada pelas não-transformações sociais e pela limitada flexibilidade do padrão de desenvolvimento;

- A dificuldade de promover-se mudanças sociais - no padrão de desenvolvimento - origina-se da natureza da representação política brasileira, altamente concentrada e distorcida, seja do ponto de vista dos vários segmentos que abrange, seja do ponto de vista geográfico;

- As alterações na estrutura política que ocorreram a partir da Nova República e, com maior ênfase, a partir na Constituição de 1988, não foram capazes de determinar, ou engendrar, um novo padrão desenvolvimento. Para isto, são imprescindíveis mudanças essenciais na estrutura econômica;

- A desarticulação da estrutura econômica engendrou um processo de transição descoordenado que produziu dinamismos localizados e enormes problemas sociais que se constituem em heranças pesadas para um novo processo de desenvolvimento.

Pontos derivados da tese e sujeitos a pesquisas futuras:

- A natureza da transição que hoje se apresenta não está suficientemente conhecida, de forma que os dinamismos localizados têm servido para justificar a afirmação de que a economia já retomou seu processo histórico de desenvolvimento. Parece claro que um padrão de desenvolvimento conformado desta maneira não contemplará, com certeza, os aspectos sociais mais problemáticos de nossa realidade atual, nem assegurará a superação da instabilidade econômica que tem caracterizado o capitalismo industrializado e subdesenvolvido que é o Brasil;

- A natureza da representação política brasileira é problemática e precisa ser discutida e alterada para que um padrão de desenvolvimento não-excludente seja conformado;

- As tentativas de estabilização têm sido pragmática e teoricamente frágeis, pois não abarcam o conjunto de elementos necessários à combinação simultânea de instabilidade e crescimento. Qualquer tentativa consistente tem que passar por uma renovação do ambiente econômico, no bojo da conformação de uma nova estrutura econômica;

- A inserção internacional deve ser pensada a partir da definição de um novo padrão de desenvolvimento, que leve em consideração as transformações na ordem capitalista e no padrão tecnológico internacional.

BIBLIOGRAFIA

I - Artigos, Teses e Livros

- Abreu, M.P. (1990) A Ordem do Progresso. São Paulo: Campus.
- Afonso, J.R.R. e Dain, S. (1987) O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o Caso do Brasil. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, mimeo.
- Almeida F², N. (1991) "Plano Collor, Crescimento e Estabilização Econômica: Limites e Contradições de uma Proposta Conservadora". Economia Ensaios, vol. 5(2), julho, Uberlândia.
- _____ . (1992) Planos de Estabilização, Crescimento e Desenvolvimento no Brasil: um Estudo das Determinações Estruturais. texto para discussão n^o 25. Uberlândia: DEECO/UFU, agosto.
- _____ . (1993) Uma Interpretação dos Limites Estruturais à Estabilidade nos Anos 80. texto para discussão n^o 29. Uberlândia: DEECO/UFU.
- Almeida, A. (1992) Movimentos Sociais e História Popular - Santo André nos Anos 70 e 80. São Paulo: Marco Zero.
- Almeida, F.L. (1983) A Expansão da Indústria de Bens de Capital: Fatores Determinantes. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- Almeida, J.S.G. (1988) Financiamento e Desempenho Corrente das Empresas Privadas e Estatais. relatório de pesquisa. São Paulo: IESP/FUNDAP.
- Araújo Jr, J.T., Corrêa, G. e Castilho, M.R. (1991) "Oportunidades Estratégicas da Indústria Brasileira nos Anos 90". mimeo. trabalho apresentado no IV Forum Nacional. Rio de Janeiro: UFRJ, novembro.
- Araújo Jr, J.T., Haguenuer, L. e Machado, J.B. (1989) Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos Anos 80. mimeo. IEI/UFRJ.
- Arida, P. (org). (1982) Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural - O Brasil Diante da Crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (org). (1986) Brasil, Argentina e Israel - Inflação Zero. 3ª edição; Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bacha, E. (1983) "Prólogo para a Terceira Carta". in Revista de Economia Política, vol. 3(4), outubro-dezembro, pp 5-20.
- _____. (1991) "Crise da Dívida, Transferências Externas e Taxa de Crescimento dos Países em Desenvolvimento" in Barbosa, F.H. (org) Estabilização e Crescimento Econômico na América Latina. Rio de Janeiro: Livros Técnicos.
- Baer, M. (1993) O Desajuste Financeiro e as Dificuldades de Financiamento do Setor Público Brasileiro nos Anos 80. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, maio. 200p.

- Barbosa, F.H. (org) (1991) Estabilização e Crescimento Econômico na América Latina. Rio de Janeiro: Livros Técnicos.
- Marques, B.M.S. (1988) "O Plano Cruzado: Teoria e Prática". REP, vol.8(3), julho-setembro.
- Batista, J.C. (1987) "A Estratégia de Ajustamento Externo do Segundo Plano Nacional". REP, vol.7, nº 2(26), abril-junho. pp 66-80.
- Belluzzo, L.G. e Almeida, J.S.G. (1989) "Enriquecimento e Produção". in Novos Estudos CEBRAP, nº 23, março. pp 120-127.
- _____. (1991) Crise e Reforma Monetária. mimeo. Campinas: UNICAMP.
- Belluzzo, L.G.M. (1988) Prefácio ao livro A Heterodoxia em xeque. organizado por Ricardo Carneiro, Campinas: Bienal.
- Bielschowsky, R. (1988) Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Braga, J.C.S. (1990) "Inflação e Reversão Estrutural no Capitalismo Brasileiro". Economia em Perspectiva, número 76.
- _____. (1991) "A Financeirização da Riqueza". Texto para Discussão nº 3. São Paulo: IESP/FUNDAP, agosto.
- _____. (1992) A Reestruturação das Finanças - A Estabilização e o Desenvolvimento do Brasil. São Paulo: IESP/FUNDAP, mimeo, setembro.

- _____. (1993) "Finanças Industrializantes: As Condições para um Novo Desenvolvimento nos Anos 90". Economia-Ensaio, vol 8(1), dezembro, Uberlândia.
- Bresser Pereira, L.C. (1987) "Mudanças no Padrão de Investimentos". REP, vol.8(4), outubro-dezembro.
- _____. (1988) "Os Limites da Política Econômica". REP, vol. 8, nº 3(31), julho-setembro. pp 5-21.
- Calabi, A.S. e Reiss, G.D. (1979) Capital Industrial e Capital Financeiro: Notas sobre o Financiamento da Expansão Industrial Recente. São Paulo, FIPE/USP, Relatório de Pesquisa, abril.
- Cano, W. (1993) Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)Ordem Internacional. 2ª edição; Campinas: ed. UNICAMP.
- Canuto, O. (1991) Processos de Industrialização Tardia: O "Paradigma" da Coréia do Sul. Tese de Doutorado. Campinas, UNICAMP.
- _____. (1993) "Investimento Direto Externo e Reestruturação Industrial". Texto para Discussão nº 27. Campinas: IE/UNICAMP, agosto.
- Carandini, G. (1989) El Pensamiento Económico de Marx. Espanha, Barcelona: Oikos-tau.
- Cardim, F. (1990) "Política Monetária e Estabilização". Boletim de Conjuntura, IEI/UFRJ, vol. 10, número 4, dezembro.
- _____. (1990) "Uma Nota sobre a Reforma Monetária Alemã de 1948 e o Plano Collor". *ibidem*, vol 10, número 1, abril .

- Cardoso de Mello, J.M. e Belluzzo, L.G. (1983) "Reflexões sobre a Crise Atual". in Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (orgs) Desenvolvimento Capitalista no Brasil. 2ª Edição; São Paulo: Brasiliense. pp 141-158.
- Cardoso, E. (1988) "O Processo Inflacionário no Brasil e suas Relações com o Déficit e a Dívida do Setor Público". in Revista de Economia Política, vol. 8(2), abril-junho, pp 5-20.
- Cardoso, M.L. (1978) Ideologia do Desenvolvimento - Brasil: JK/JQ. 2ª edição; Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Carneiro, R. (1991) Crise, Estagnação e Hiperinflação: A Economia Brasileira nos Anos 80. Tese de doutorado, mimeo, UNICAMP.
- _____. (org). (1988) A Heterodoxia em Xequê. São Paulo: Bienal/UNICAMP.
- _____. (org). (1987) A Política Econômica do Cruzado. São Paulo: Bienal/UNICAMP.
- _____. (org). (1989) O Retorno da Ortodoxia. São Paulo: Bienal/UNICAMP.
- _____. (org). (1986) Política Econômica da Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Carneiro, R. e Buainain, M. (1989) O Retorno da Ortodoxia. São Paulo: Bienal.
- Castro, A.B. e Souza, F.E.P. (1985) A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Cavalcanti, C.B. (1988) Transferência de Recursos ao Exterior e Substituição de Dívida Externa por Dívida Interna. Rio de Janeiro, BNDES.
- CEDEPLAR-UFMG. (1987) Plano Cruzado: Ataque e Defesa. Rio de Janeiro: Forense.
- Corrêa, V.P. (1985) Concentração e Lucratividade dos Bancos. Brasília: UnB. Tese de Mestrado.
- _____. (1994a) Padrão de Desenvolvimento e a Conformação da Estrutura de Financiamento brasileiros. mimeo, Uberlândia.
- _____. (1994b) O Oferecimento de Crédito de Capital de Longo Prazo no Brasil e a Especificidade da Estrutura de Financiamento - Análise do Papel Assumido pelo BNDE e sua Relação com a Trajetória do Sistema Financeiro Privado. Campinas: IE/UNICAMP. Tese de Doutorado.
- Coutinho, L. e Belluzzo, L.G.M. (1983) "Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-81". in Belluzzo, L.G.M. e Coutinho, R. Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaios sobre a Crise - nº 1. 3ª edição; São Paulo: Brasiliense, pp. 122-158.
- Couto e Silva, G. (1981) Conjuntura Política Nacional - O Poder Executivo versus a Geopolítica do Brasil. 3ª edição; Rio de Janeiro: José Olímpio.
- Cruz, P.R.D. (1983) "Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos 70". in Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (orgs) Desenvolvimento Capitalista no Brasil Nº 2. São Paulo: Brasiliense. pp 59-106.

- _____. (1984) Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos 70. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1993) "Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: os Setores Público e Privado na Crise dos Anos 80". Texto para Discussão nº 24. Campinas: IE/UNICAMP, julho.
- Dornbush, R. e Fisher, S. (1982) Macroeconomia. 2ª edição; São Paulo: McGraw-Hill.
- Draibe, S. (1985) Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil - 1930/60. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1989) "Uma Perspectiva del Desarrollo Social en Brasil". in Revista de la Cepal, número 39, pp 49-63.
- Fiori, J.L. (1993) "Ajuste, Transición y Gobernabilidad: El Enigma Brasileiro". Washington, BID, março.
- _____. (1984) Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico. Tese de Doutorado, mimeo, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, dezembro.
- _____. (1989) "Sobre a Crise do Estado Brasileiro". REP, vol. 9, nº 3(35), julho-setembro. pp 103-114.
- _____. (1990) Leitura Política de uma Industrialização Tardia. Texto para Discussão nº 232, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, abril.
- Florestan, F. (1987) A Revolução Burguesa no Brasil. 3ª edição; Rio de Janeiro: Guanabara.

- Furtado, C. (1981) O Brasil Pós-"Milagre". 3ª edição; Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1992) Brasil - A Construção Interrompida. 2ª edição; São Paulo: Paz e Terra.
- _____. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- Goldenstein, L. (1985) Da Heterodoxia ao FMI (1979-1982). Tese de Mestrado. Campinas: UNICAMP, p.175.
- Griffith-Jones, S. e Sunkel, O. (1990) O Fim de uma Ilusão. São Paulo: Brasiliense.
- Ground, R.L. (1984) "Los Programas Ortodoxos de Ajuste en América Latina: un examen Crítico de las Políticas del Fondo Monetário Internacional". in Revista de la Cepal, número 23, agosto, pp 47-84.
- Henriques, R. (1993) "Economia em Rumos Sombrios". in Vieira, J.R. et alii (orgs), op. cit., pp 49-62.
- Ianni, O. (1986) Estado e Planejamento no Brasil. 4ª edição; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. pp 18-20; 54-68.
- Kalecki, M. (1977) Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo: HUCITEC.
- _____. (1983) Teoria da Dinâmica Econômica. São paulo: Abril Cultural.
- Kandir, A. (1989) A Dinâmica da Inflação. São Paulo: Nobel.

- Langoni (1973) Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.
- _____. (1985) A Crise do Desenvolvimento: Uma Estratégia para o Futuro. Rio de Janeiro: José Olímpio.
- Laplane, M. (1992) O Complexo Eletrônico na Dinâmica Industrial dos Anos 80. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP. 325p.
- Left, N. (1968) The Brazilian Capital Goods Industry 1920-1964. New York: Harvard Press.
- Lessa, C. (1978) A Estratégia do Desenvolvimento 1974-76 - Sonho e Fracasso. Tese de Professor Titular. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 291.
- _____. (1981) 15 Anos de Política Econômica. 2ª edição; São Paulo: Brasiliense. pp 92-112.
- Lessa, C. e Dain, S. (1983) "Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento". in Belluzzo, L.G.M. e Coutinho, R. (org). op.cit. pp 214-228.
- Lopes, Francisco. (1986) O Choque heterodoxo. Rio de Janeiro: Campus.
- Lopreato, F.L. (1981) Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda. Tese de Mestrado. Campinas: IE/UNICAMP.
- _____. (1992) Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988). Campinas: UNICAMP/IE, Tese de Doutorado. 301p.

- Lozardo, E. (org). (1987) Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Malan, P. (1991) "Uma Crítica ao Consenso de Washington". in Revista de Economia Política, vol. 11(3), pp 5-12. São Paulo: Brasiliense.
- Mantega, G. (1985) A Economia Política Brasileira. 3ª edição; Petrópolis: Vozes.
- Martins, C.E. (1977) Estado e Capitalismo no Brasil. São Paulo: HUCITE.
- Martins, L. (1985) Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra. pp 15-40.
- Mello, J.M.C. (1982) O Capitalismo Tardio. 2ª edição; São Paulo: Brasiliense.
- Mendonça de Barros, L.C. (1993) "A Moeda Indexada". in Economia e Sociedade, nº 2, agosto. Campinas: IE/UNICAMP.
- Mendonça, S.R. (1986). Estado e Economia no Brasil: Opções de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal.
- Miranda, J.C. (1992) Condicionantes Macroeconômicos da Competitividade da Economia Brasileira. Nota técnica inicial do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, UNICAMP.
- Moura da Silva, A. (1984) "Exercício Prospectivo sobre a Economia Brasileira (80/84)". São Paulo: FIPE, mimeo.

- Munhoz, D.G. (1985) "A Teoria da 'não-universalidade' da Teoria Econômica". in Revista de Economia Política, vol. 5(1), janeiro-março, pp 21-39.
- Munhoz, D.G. (1991) "A Política de Estabilização Alimenta a Inflação". *ibidem*, número 80.
- Nakane, M.I.; Passanezi Filho, R.; e, de Paula, T.B. (1992) "Empresas Estatais". Texto para Discussão nº 8. São Paulo: IESP/FUNDAP, dezembro.
- Nogueira da Costa, F. (1991) "A Formação da Taxa de Juros no Brasil". Texto para Discussão nº 2. Campinas: IE/UNICAMP, setembro.
- _____ (1993) "Inovações Financeiras e Política Monetária". Texto para Discussão nº 19. Campinas: IE/UNICAMP, abril.
- Offe, C. e Ronge, V. (1984) "Teses sobre a Fundamentação do Conceito de Estado Capitalista e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista". in Offe, C. (1984), *op. cit.* pp 122-139.
- Offe, C. (1984) Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Oliveira, F. (1980). A Economia da Dependência Imperfeita. 3ª edição; Rio de Janeiro: Graal.
- Oliveira, F.A. (1981). A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil. São Paulo: Brasil Debates.
- Oliveira, F.A. e Biasoto Junior, G.(orgs). (1990) A Política Econômica no Limiar da Hiperinflação. São Paulo: HUCITEC/FECAMP.

- Oliveira, F.A. e Biazoto, G. (1990) A Política Fiscal e o Processo de Reordenamento Institucional do Setor Público na Nova República. mimeo. Campinas: IE/UNICAMP.
- Oman, C. (ed). (1984) New Forms of International Investment in Developing Countries - The National Perspective. Paris, OCDE.
- _____. (1989) Les Nouvelles Formes D'investissement dans les Industries des Pays en Developpement. Paris, OCDE.
- _____. (1984) New Forms of International Investment in Developing Countries. Paris, OCDE.
- Pinto, A. (1982) "Estilos de Desenvolvimento e Realidade Latino-Americana". REP, vol. 2(1), nº 5, janeiro-março. pp 29-88.
- Possas, M.L. (1983). "Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil". in Belluzzo, L.G.M. e Coutinho, R. (orgs). op. cit.
- Rêgo, E.C.L. (1991) A operacionalidade da Política Monetária no Brasil no Contexto da Moeda Indexada - 1985/1990. Tese de Mestrado. Campinas: IE/UNICAMP, dezembro. 148p.
- Rego, J. M. (1986) Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Rêgo, J.M.C. (org) (1989) Aceleração Recente da Inflação. São Paulo: Bienal.
- Rezende, F. (1980) Finanças Públicas. São Paulo: Atlas.

- Rossetti, J.P. (1987) Política e Programação Econômicas. 7ª edição; São Paulo: Atlas. pp 27-36.
- Serra, J. (1983) "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-guerra". in Belluzzo, L.G.M. e Coutinho, R. op. cit. pp. 56-121.
- Silva, S. (1981) Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil. 5ª edição; São Paulo: Alfa-Omega.
- Simonsen, M.H. (1985) "A Inflação Brasileira: Lições e Perspectivas". in Revista de Economia Política, Vol. 5(4), outubro-dezembro, pp 15-30.
- Simonsen, M.H. e Campos, R.C. (1979) A Nova Economia Brasileira. 3ª edição; Rio de Janeiro: José Olímpio. pp 47-78.
- Solomon, R. (1979) O Sistema Monetário Internacional 1945-1976. Rio de Janeiro: Zahar.
- Sorj, B. (org) (1983) Sociedade e Política no Brasil Pós-64. São Paulo: Braziliense.
- Souza, P.R.C. (1980) A determinação dos Salários e do Emprego nas Economias Atrasadas. Tese de Doutorado. Campinas, UNICAMP.
- Starling, H.M.M. (1986) Os Senhores das Gerais. 3ª edição; Petrópolis, Vozes.
- Strange, S. (1976) International Monetary Relations. London: Oxford University Press.
- Suzigan, W. (1992) "A Política Industrial Brasileira Após uma Década de Estagnação". in Economia e Sociedade, nº 1, agosto. pp 89-110.

- Sweezy, P.M. (1976) Teoria do Desenvolvimento Capitalista. 4ª edição; Rio de Janeiro: Zahar.
- Tavares, M.C. (1975) "Distribuição de Renda, Acumulação e Padrões de Industrialização: um Ensaio Preliminar". in Tolipan, R. e Tinelli, A.C. A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar. pp 36-72.
- Tavares, M.C. (1983) "O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente". in Belluzzo, L.G.M. e Coutinho, R. (orgs) Desenvolvimento Capitalista no Brasil Número 2. São Paulo: Brasiliense, pp 107-138.
- _____. (1978) Ciclo e Crise. tese de professor titular. Rio de Janeiro: UFRJ.
- _____. (1986) Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. 2ª edição; Campinas: UNICAMP.
- _____. (1993) Las Políticas de Ajuste de Brasil: Los Limites de la Resistencia. Washington: BID.
- _____. (1979) Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. 8ª edição; Rio de Janeiro: Zahar.
- Tavares, M.C. e Assis, J.C. (1986) O Grande Salto para o Caos. 2ª edição; Rio de Janeiro: Zahar.
- Tavares, M.C. e Belluzzo, L.G.M. (1983) "Notas sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil". in Belluzzo, L.G.M. e Coutinho, R. op.cit. pp. 122-158.

- _____. (1986) "Uma Reflexão sobre a Natureza da Inflação Contemporânea". in Rêgo, J.M.C. (org) Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Tavares, M.C.(org). (1990) Aquarella do Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora.
- Teixeira, M.L. e Vianna, W. (1987) A Administração do "Milagre" - O Conselho Monetário Nacional 1964-1974. Petrópolis: Vozes.
- Velloso, J.P.R. (1986) O Último Trem para Paris.
- _____. (1992) Visões de Brasil. São Paulo: Nobel.
- Vieira, J.R. et alii (orgs) (1993) Na Corda Bamba: Doze Estudos sobre a Cultura da Inflação. Rio de Janeiro: Dumaré Distribuidora.
- Wells, J. (1975) "Distribuição de Rendimentos, Crescimento e a Estrutura de Demanda no Brasil na Década de 60". in Tolipan, R. e Tinelli, A.C. (orgs). A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento. pp 190-240.
- Willianson, J. (1989) A Economia Aberta e a Economia Mundial. Rio de Janeiro: Campus.
- Zini Jr, A.A. (1993). Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil. São Paulo: Edusp.

II - Documentos

PAEG-Programa de Ação do Governo (1964). Ministério do Planejamento, novembro.

Programa de Metas (1958). Presidência da República, Rio de Janeiro.

Plano Trienal (1962). Presidência da República, Brasília, dezembro.

I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972). Ministério do Planejamento, Brasília, dezembro.

II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974). Ministério do Planejamento, Brasília, novembro.

III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980). Secretaria de Planejamento, Brasília, setembro.

Documentos sobre o Cruzado: REPs vol.6, números 3 e 4, 1986.

Diretrizes Gerais de Política Econômica - Notas para o I PND da Nova República (1985). Brasília, SEPLAN, maio.