

Concebida em um ambiente antipopular e antinacional, a política econômica do Paeg dificilmente encontraria espaço de ação em um regime que não fosse uma ditadura. Conquanto fosse parte de um “discurso do caos”, o qual participou da preparação do ambiente golpista de 1963-1964, o alcance de longo prazo daquela política econômica somente pode ser verificado na montagem de um modelo concentrador de renda. Ademais, a contenção inflacionária teve êxito apenas enquanto se promovia a reestruturação da produção e da distribuição da riqueza nacional. O discurso de “responsabilidade fiscal” nem isso teve. A política monetária limitou-se a diminuir a velocidade da oferta de meio circulante, à custa da queda da demanda efetiva.

Uma vez dadas as condições para a captação de uma parcela maior do excedente do produto, as forças que deram o golpe prontificaram-se a mudar a política econômica em favor de um novo ciclo acumulativo.

Quando colocado o resultado de longo prazo da economia brasileira em comparação com o potencial de desenvolvimento desencadeado durante o Processo de Substituição de Importações, barrado em definitivo pelo golpe, tem-se que:

O total dos prejuízos causados pelo Paeg ao desenvolvimento brasileiro parece escapar mesmo das tentativas de mensuração. Quantificar a diferença entre um país que tivesse dado continuidade às iniciativas de 1945-1964, e o que teria se formado a partir do golpe de abril de 1964, parece, em última análise, um daqueles dolorosos exercícios contratuais de comparação entre o que foi e o que poderia ter sido. (Souza, 2005, p. 76)

PIRES, M.C. ECONOMIA BRASILEIRA:
da Colônia ao Governo Lula.
São Paulo: SDRVID, 2010.

Capítulo 7

José Marangoni Camargo

Do “milagre econômico” à “marcha forçada” (1968-1980)

Introdução

As políticas implementadas pelo Governo Castello Branco possibilitaram a reestruturação da economia brasileira e viabilizaram a expansão econômica no período do chamado **milagre econômico**, verificado entre 1968 e 1973. Em um contexto autoritário, uma série de reformas institucionais foi implementada a partir do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), como mostrado anteriormente. Como afirmam Saes et al.:

O Paeg foi um misto de medidas conjunturais, com vistas a controlar o processo inflacionário (controle monetário, redução do déficit público e contenção salarial) com um amplo programa de reformas institucionais. A principal medida adotada pelo Paeg foi o reconhecimento da economia brasileira como uma economia inflacionária e a introdução de regras de correção monetária, permitindo o convívio com a inflação. (Saes et al., 1997, p. 177)

Z1 O “milagre econômico” (1968-1973)

As reformas instituídas durante o Governo Castello Branco e os incentivos criados para o capital privado prepararam o terreno para uma nova fase de crescimento a partir de 1968. Em primeiro lugar, as reformas tinham como objetivo criar um novo esquema não inflacionário de financiamento da acumulação de capital. A partir da

reforma tributária, da reforma fiscal e da política tarifária, buscava-se criar mecanismos consistentes de financiamento do gasto público, embora algumas dessas medidas, particularmente a introdução do mecanismo da correção monetária, tenham acarretado posteriormente a explosão da dívida pública e a indexação generalizada da economia. A tentativa de criar bancos de investimento, de fomentar o mercado de capitais, de estabelecer mecanismos de financiamento do setor imobiliário e de mecanismos de ampliação do crédito ao consumidor visava criar esquemas de financiamento dos investimentos privados e de bens de consumo duráveis com o objetivo de ampliar o mercado consumidor desses bens.

Em segundo lugar, a nova política salarial adotada a partir de 1965, ao substituir sistematicamente o chamado resíduo inflacionário, arrochou os salários, constituindo-se em um dos elementos centrais da política de combate à inflação. O direito de greve e a estabilidade no emprego foram suprimidos e os sindicatos, esvaziados, eliminando-se qualquer tentativa de reação. As negociações entre sindicatos e empresas foram substituídas pela política salarial formulada pelo governo, que instituiu mecanismos que previam a correção salarial anual com base em uma média dos salários reais dos últimos dois anos e metade da inflação estimada para o ano seguinte, o denominado “resíduo inflacionário”, mais uma taxa de produtividade.

Ao subestimar as médias salariais, assim como os índices da inflação futura, em um contexto político desfavorável aos trabalhadores, o governo militar abriu espaço para a redução dos salários nos anos seguintes à implementação da política salarial e para um aumento da concentração de renda, inclusive durante o período do chamado milagre econômico. O salário mínimo em São Paulo, por sua vez, atingiu, em 1969, o seu menor valor na década, em termos reais, segundo o Dieese, com uma perda de 22,2% em relação a 1964 e de 42% entre 1964 e 1974. Essa redução do valor real do salário mínimo foi peça essencial no processo de arrocho salarial e para a perda da participação das rendas do trabalho no total dos rendimentos, ao se levar em conta que três quartos dos trabalhadores recebiam até dois salários mínimos no início da década de 1970 (Rego e Marques, 2004).

A política salarial implementada, incluindo a do salário mínimo, conjugada ao cercamento das atividades sindicais e políticas, resultaram não apenas em uma perda dos salários na renda, mas também na abertura do que ficou conhecido como “leque salarial”. Ou seja, ocorreu uma dispersão crescente entre as próprias rendas do trabalho, com uma compressão dos salários mais baixos, representados em geral pelos trabalhadores menos qualificados e ligados às atividades produtivas nas empresas, e reajustes mais favoráveis ao pessoal ocupado nas atividades administrativas, com maior grau de qualificação, como técnicos de níveis médio ou superior, gerentes, administradores etc. Segundo o Dieese, em comparação com 1964, o salário real dos trabalhadores ligados à produção encontrava-se, em 1973, 10% menor, em termos de poder de compra, enquanto o pessoal ocupado na área administrativa

apresentou valores reais de seus rendimentos superiores em 1974 em relação ao ano inicial (Rego e Marques, 2004). Ademais, como aponta Singer (1977), a correlação de forças amplamente desfavorável aos trabalhadores também possibilitou às empresas elevar a intensidade do trabalho, impondo longas jornadas e maior disciplina da força de trabalho. Essa prática propiciou ganhos de produtividade que não foram repassados aos salários, elevando as taxas de exploração e as taxas de lucros dos capitalistas, o que amenizou a crise para muitas empresas. Posteriormente, constituiu-se em um elemento importante para a retomada do crescimento econômico a partir de 1968:

Num exame de mais longo prazo, importa assinalar que a política salarial, combinada com as demais medidas assinaladas, provocou uma mudança qualitativa nas relações de trabalho: maior subordinação do trabalhador à disciplina da empresa, maior dependência face às autoridades patronais, sindicais, previdenciárias, policiais etc. e menor atenção às necessidades, aspirações e aos direitos do trabalhador. (Singer, 1977, p. 79)

Portanto, não constitui surpresa que a conjugação da política salarial e da política trabalhista, que levou a uma compressão da remuneração dos trabalhadores, tenha resultado em uma impressionante concentração de renda entre 1960 e 1970, como mostram os dados da Tabela 7.1. A metade mais pobre da população, que já tinha uma parcela baixa no total da renda do país, em 1960, equivalente a 17,4% do total, via a sua participação se reduzir para apenas 14,9%, em 1970. As classes médias também perderam participação, caindo de 43%, em 1960, para 38,4%, em 1970, ao passo que a camada mais rica, representada pelo estrato dos 10% de maior renda, passou de 39,6%, em 1960, para 46,7% do total da renda, indicando um quadro de extrema desigualdade e uma ampliação das disparidades sociais e econômicas. Ressalte-se que somente o estrato do 1% mais rico se apropriava de 14,7% do total da renda nacional, em 1970, o equivalente à fatia da metade mais pobre da nação.

Tabela 7.1
Distribuição de renda por estratos de rendimentos no Brasil (1960-1980, em %)

Estratos	Ano		
	1960	1970	1980
50% mais pobres	17,4	14,9	12,6
40% renda média	43,0	38,4	36,5
10% mais ricos	39,6	46,7	50,9
Total	100,0	100,0	100,0
5% mais ricos	28,3	34,1	37,9
1% mais ricos	11,9	14,7	16,9

Fonte: Censos Demográficos do IBGE.

Assim, a política salarial vigente, ao preservar ou elevar o poder aquisitivo das camadas mais altas de renda, reduzindo, ao menos em termos relativos, a renda dos segmentos de renda mais baixa, tornou não apenas o perfil da distribuição de renda mais regressivo como também introduziu mudanças importantes na estrutura da demanda, como enfatiza Singer (1977). Ocorreu uma expansão mais intensa dos bens de consumo duráveis e de determinados tipos de serviços consumidos pelas classes mais altas, enquanto os bens de consumo não duráveis, como alimentos, vestuário e tecidos, tiveram um comportamento muito menos dinâmico. Segundo o autor, entre 1964 e 1970, a produção da indústria de alimentos cresceu 42%, a indústria têxtil teve queda de 4%, e a indústria de vestuário ficou estagnada. Já a indústria de material elétrico e eletrônico aumentou 113%, e a indústria de material de transporte expandiu-se 143%.

O controle da inflação, por meio dos mecanismos de controle de preços e contenção dos salários mais baixos, mas permitindo o fortalecimento das rendas das classes médias e altas, além de uma expansão do crédito ao consumidor, para a agricultura e a construção civil e dos gastos públicos, sobretudo em infraestrutura, criou as condições para a rápida expansão da economia a partir de 1968. A existência de capacidade ociosa nas empresas, em função do baixo crescimento econômico nos anos anteriores, também favoreceu esse novo ciclo de crescimento, ao não representar um elemento adicional de pressão inflacionária.

A retomada do crescimento econômico começou a delinear-se ainda no final de 1967, mas foi no ano seguinte que a economia brasileira voltou a crescer de forma consistente. Entre 1967 e 1970, o PIB cresceu 9,9% em média ao ano (Tabela 7.2 e Gráfico 7.1). Entre 1970 e 1974, o PIB cresceu à taxa média anual de 11,3%, índice elevado se comparado com a taxa histórica de crescimento da economia brasileira, situada ao redor de 7% ao ano, e com as taxas de crescimento de outros países à época. O crescimento médio da indústria, entre 1967 e 1973, foi de 12,7%, e os setores de bens de consumo duráveis, bens de capital e bens intermediários cresceram, respectivamente, 23,6%, 18,1% e 13,5% no mesmo período. O segmento dos bens de consumo não duráveis cresceu a uma taxa de 9,4% ao ano. Esse crescimento, apesar de ser expressivo, ficou bastante aquém do dos demais setores da indústria, especialmente dos bens duráveis, em função da política de contenção salarial, de modo que o comportamento da massa salarial ficava mais dependente da evolução do emprego (Saes et al., 1997).

O setor de construção civil cresceu, nesse mesmo período, 10,9% ao ano em média, e a agricultura teve elevação anual média de 4,2% entre 1967 e 1973, cabendo destaque para os produtos de exportação, enquanto os artigos voltados para o mercado interno tiveram um comportamento bem mais modesto.

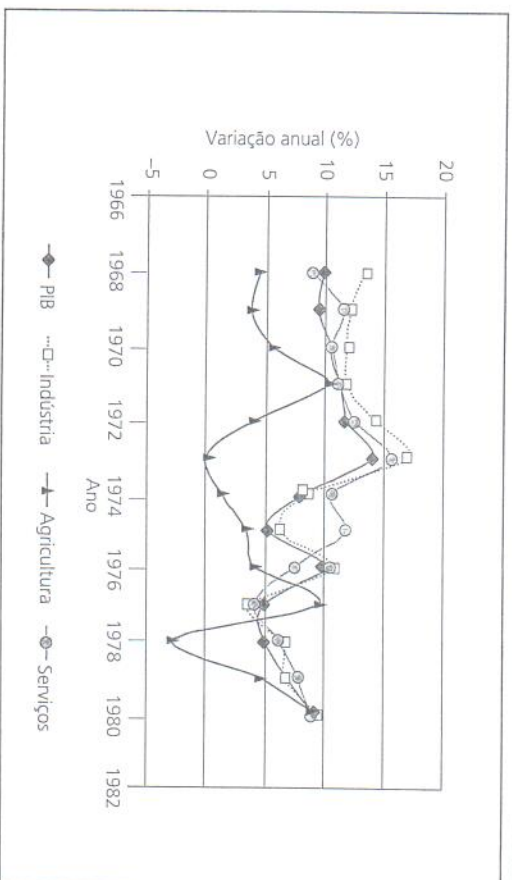
A partir de 1967, houve um afrouxamento da política monetária e creditícia, o que gerou estímulos para reanimar a economia. Desde 1966, a demanda por bens de

Tabela 7.2
Brasil – Taxa de variação anual do PIB total e por setores de atividade econômica (1968-1980)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	13,3	4,5	8,9
1969	9,5	12,1	3,8	11,6
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,8	10,2	11,2
1972	11,9	14,2	4,0	12,4
1973	14,0	17,0	0,1	15,6
1974	8,2	8,5	1,3	10,6
1975	5,2	6,2	3,4	11,8
1976	10,3	10,7	4,2	7,5
1977	4,9	3,9	9,6	4,1
1978	5,0	6,4	-2,7	6,2
1979	6,8	6,8	4,7	7,8
1980	9,2	9,2	9,5	9,0

Fonte: IBGE, citado por Saes et al., 1997.

Gráfico 7.1
Brasil – Evolução do PIB total e por setores (1968-1980)



consumo duráveis vinha se expandindo, em virtude do aprofundamento da concentração da renda em prol das classes médias e altas. Somou-se a isso o aumento dos financiamentos para compra de bens de consumo. A reforma financeira, ao permitir a especialização das instituições, criou as condições para a ampliação do mercado desse setor pelo aumento do endividamento das famílias, inclusive da classe trabalhadora. O aumento do consumo, por sua vez, estimulou o incremento da produção do setor produtor de bens industriais de consumo durável, o que provocou efeitos estimulantes sobre os setores produtores de bens de capital e de insumos intermediários.

A construção civil residencial foi outro setor que passou a crescer acentuadamente a partir de 1968, depois de apresentar resultados negativos no período anterior. Para tanto, foi decisiva a ampliação do crédito imobiliário por meio do Banco Nacional Habitação (BNH), que contava com recursos do FGTS e das cadernetas de poupança. A injeção de vultosos recursos no setor gerou uma explosão imobiliária que beneficiou especialmente as classes médias, pois os trabalhadores não tinham condições de arcar com as elevadas prestações devido à política de arrocho dos salários. O fato de esse setor demandar um volume muito grande de diferentes tipos de insumos (cimento, vidro, ferro, aço alumínio etc.), além de empregar um contingente expressivo de mão de obra, acabou estimulando outros setores. As indústrias de bens de consumo não duráveis também cresceram em razão do aumento do emprego e das exportações. A retomada dos investimentos estatais, modestos em um primeiro momento, também contribuiu para a recuperação da economia.

De maneira geral, o setor industrial esteve em condições de responder positivamente a esses estímulos, pois a prolongada estagnação gerou alto índice de capacidade ociosa nos principais ramos. No curto prazo, o crescimento baseou-se na ocupação dessa capacidade ociosa, fruto, em grande parte, do ciclo expansivo anterior. Entre 1968 e 1970, durante a fase de recuperação, os investimentos subiram modestamente. Em 1967, os investimentos corresponderam a 16,2% do PIB, passando para 18,9% em 1970 (Cano, 2000). Cabe destacar que a retomada foi liderada pelo setor produtor de bens de consumo duráveis, que acabou puxando os demais ramos da economia, além de consolidar sua posição como o setor mais dinâmico da economia, o que havia sido apenas esboçado no período do Plano de Metas. Dessa forma, a grande expansão desse período não significou uma mudança na estrutura econômica, mas, sim, um aprofundamento das tendências manifestadas anteriormente. Como destaca Evans:

Durante o auge do recente “milagre” brasileiro, de 1970 a 1973, a produção de bens de consumo duráveis cresceu duas vezes e meia mais depressa do que a produção de bens de consumo não duráveis. A natureza do produto, por sua vez, afeta os tipos de insumos que a indústria exige, tanto em termos

de bens de capital como em termos de produtos intermediários. (Evans, 1982, p. 93)

Outra característica importante desse período foi o aprofundamento do processo de abertura da economia brasileira, iniciado com o Plano de Metas. No contexto do Paeg, foram implementadas várias reformas no âmbito das relações externas, como a eliminação de entraves e procedimentos burocráticos relativos ao comércio externo, incentivos fiscais de exportação e, principalmente, a introdução de minidesvalorizações cambiais a partir de 1968. Além disso, a dívida externa foi reestruturada, com alongamento dos prazos, e um novo acordo de garantias para o capital estrangeiro foi assinado (Saes et al., 1997).

As reformas introduzidas no comércio exterior e o contexto internacional favorável permitiram recorrer às importações, particularmente de bens de produção, na medida em que o rápido crescimento da economia brasileira, a partir de 1968, tendia a ocupar paulatinamente a capacidade ociosa existente. A participação das importações no PIB, que era de 5,4%, em 1967, subiu para 8,6%, em 1973. A ampliação das importações só foi possível devido ao incremento acentuado das exportações e aos fluxos de financiamento e investimento externos, que cresceram a partir de 1968. O aumento das exportações deveu-se, sobretudo, aos incentivos fiscais e creditícios estabelecidos pelo governo e à sua política de minidesvalorizações da moeda, que permitia compensar a diferença entre a inflação interna e a externa. Também se verificou uma melhora das relações de troca, o que contribuiu, sem dúvida, para o bom desempenho das exportações. Outro aspecto importante foi a diversificação das exportações, especialmente com o crescimento paulatino das exportações de produtos industrializados. Em 1968, os produtos básicos representavam 79,3% das exportações brasileiras, enquanto os produtos industrializados significavam 20,2%. Dentre essas, a exportação de produtos manufaturados correspondia a 10,5%, e a de seminimanufaturados, a 9,7%. Em 1973, as exportações de produtos básicos eram de 64,5% do total e as de produtos industrializados, de 32,9%, e as de manufaturados representavam 23,1%, e as de seminimanufaturados, 9,8%. Essa diversificação é indicativa das transformações então em curso na economia brasileira (Serra, 1984).

A maior abertura da economia brasileira não pode ser vista de forma isolada da conjuntura internacional naquele momento. O chamado “milagre econômico” coincidiu com uma fase de grande expansão da economia mundial, embora essa mesma expansão gerasse contradições que abririam, posteriormente, uma profunda crise internacional, a qual seria um dos fatores determinantes para o esgotamento da fase de crescimento acelerado da economia brasileira. O aumento das exportações brasileiras de 1,7 bilhão de dólares, em 1967, para 6,2 bilhões de dólares, em 1973 (Tabela 7.3), correspondendo a um crescimento de 275% (24% ao ano), não pode ser

Tabela 7.3
Contas externas do Brasil (1967-1980, valores em US\$ bilhões)

Ano	Exportações (FOB)	Importações (FOB)	Balança comercial	Balança de pagamentos	Dívida externa	Reservas internacionais
1967	1,7	1,4	0,2	-245	3,3	0,2
1968	1,9	1,9	0,0	76	3,8	0,3
1969	2,3	2,0	0,3	549	4,4	0,7
1970	2,7	2,5	0,2	545	5,3	1,2
1971	2,9	3,2	-0,3	529	8,3	1,7
1972	4,0	4,2	-0,2	2.439	11,5	4,2
1973	6,2	6,2	0,0	2.179	14,9	6,4
1974	8,0	12,6	-4,7	-936	20,0	5,3
1975	8,7	12,2	-3,5	-950	25,1	4,0
1976	10,1	12,4	-2,3	1.192	32,1	6,6
1977	12,1	12,0	0,1	630	38,0	7,3
1978	12,7	13,7	-1,0	4.262	52,2	11,9
1979	15,2	18,1	-2,8	-3.215	55,8	9,7
1980	20,1	23,0	-2,8	-3.472	64,2	6,9

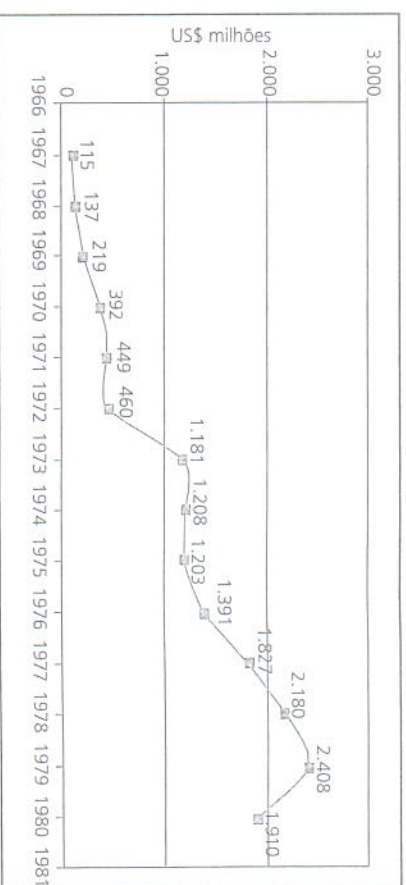
Fonte: Ipeadata.

explicado apenas pela política de incentivos governamentais. Sem dívida, a expansão acelerada da economia mundial também foi fundamental para esse desempenho, particularmente a larga especulação com *commodities*, que caracterizou os anos iniciais da década de 1970.

A situação de liquidez nos mercados financeiros internacionais, por sua vez, foi fundamental para viabilizar o rápido crescimento da dívida externa brasileira à época, que saltou de 4,4 bilhões de dólares, em 1969, para 14,9 bilhões, em 1973. Diante desse quadro de excesso de liquidez no mercado internacional, com taxas de juros reais atraentes, o governo estimulou a captação de capital externo por intermédio de diversos mecanismos, como a Instrução nº 289 da antiga Sumoc, de janeiro de 1965, que autorizava empresas brasileiras a contrair empréstimos diretamente no mercado internacional, e das Resoluções nº 63 e nº 64, do Bacen, ambas de 1967, que autorizavam bancos comerciais e de investimento, além do BNDE, a captar recursos no exterior e a repassá-los a empresas locais.

Os investimentos externos diretos continuaram a crescer, passando de 115 milhões de dólares, em 1967, para quase 1,2 bilhão de dólares em 1973. A escassez de mão de obra e os altos salários nos países desenvolvidos, associados à busca de novos mercados e de acesso a matérias-primas, estimulavam as empresas a investir cada vez mais nos países periféricos (Singer, 1977).

Gráfico 7.2
Investimentos estrangeiros no Brasil (1967-1980)



Fonte: Ipeadata.

A política de estimular a abertura da economia brasileira, seguida a partir de 1964, representava o aprofundamento da estratégia de desenvolvimento associado esboçada ainda no Estado Novo, mas que tinha ganho outra dimensão na época do Governo JK. Essa estratégia visava, segundo Singer (1977), inserir o Brasil na divisão internacional do trabalho como produtor de bens primários, bens de consumo e máquinas e equipamentos leves. O Brasil continuaria importando tecnologia e uma grande gama de bens de capital. Essa estratégia sancionava a estrutura vigente na economia naquele momento. Nesse ponto, diferia do projeto de desenvolvimento de Vargas, que almejava centrar o desenvolvimento brasileiro na constituição do departamento produtor de bens de produção, embora contasse, para isso, com ampla participação de capital estrangeiro. Ao seguir essa estratégia, o governo militar estava abrindo mão da possibilidade de outra forma de desenvolvimento, de um capitalismo plenamente desenvolvido, em que a dependência tecnológica e financeira poderia ser bem menor. A maior abertura da economia brasileira favoreceu a ampliação do papel das empresas multinacionais.

Em suma, as bases para o acelerado crescimento da economia brasileira no período 1968-1973 foram as seguintes:

- 1) aumento da demanda interna por bens de consumo duráveis, garantida pela alta concentração da renda e pela ampliação do crédito ao consumidor;
- 2) ampliação do setor de construção civil;

- 3) aumento das exportações, conseguido graças à expansão do comércio internacional e à política de estímulo governamental às exportações, calculada em fortes subsídios;
- 4) entrada de volume considerável de capitais estrangeiros;
- 5) aumento dos investimentos.

A formação fixa de capital bruto, que correspondia a 15% do PNB, em 1967, passou para 21,2%, em 1970, atingindo 22, 8%, em 1973 (Singer, 1977). Cresceram os investimentos industriais, tanto das empresas estatais, a uma taxa de aproximadamente 20% ao ano, entre 1967 e 1973, especialmente em infraestrutura e matérias-primas, como das empresas privadas (Saes et al., 1997).

Muitos autores, entre eles Singer (1977), Oliveira (1984) Serra (1984) e Mello e Beluzzo (1984), ressaltam que o rápido crescimento liderado pelo setor de bens de consumo duráveis ocasionou acentuados desequilíbrios setoriais na economia brasileira. Esses desequilíbrios geraram pontos de estrangulamento em setores importantes, como o siderúrgico, o petroquímico e o de minerais não ferrosos. Também assinalam atrasos ocorridos ou erros de previsão nos investimentos sob responsabilidade do governo. Ou seja, em virtude desses problemas, em um contexto de crescimento acelerado da demanda, verificou-se, em certos setores, uma crônica carencia de produtos ao longo da fase de expansão, como é o caso, por exemplo, do setor siderúrgico. As indústrias de bens de capital e intermediários não conseguiram satisfazer às necessidades ampliadas de máquinas, equipamentos e insumos básicos dos demais setores da economia.

Houve um descompasso entre o crescimento da produção de bens de consumo duráveis, de bens de produção e de bens de consumo não duráveis. Enquanto a indústria de equipamentos de transporte cresceu, em média, 25%, entre 1971 e 1973, as indústrias metalúrgicas e de minerais não metálicos cresceram apenas 11,5%. Por sua vez, os bens mais ligados ao consumo popular, como alimentos e bebidas, cresceram 9,5% e 11,3%, respectivamente. Cabe assinalar que o crescimento médio da indústria foi de 14,4%, nesse período (Baer, 1979). Tal desequilíbrio entre os setores econômicos resultaria no surgimento de gargalos na oferta, o que poderia, em longo prazo, comprometer a manutenção das elevadas taxas de crescimento, gerando pressões inflacionárias.

Apesar das desproporcionalidades setoriais, a economia brasileira continuou crescendo, graças à elevação das importações de bens de capital e de bens intermediários, em um cenário de relativa folga cambial. Essas importações, como assinala Oliveira (1984), cresceram a taxas superiores às da produção interna de bens de capital, embora o produto real desse setor tenha quase triplicado entre 1968 e 1975. O crescimento das importações, na oferta total de bens de capital, foi sintomático.

Em 1967, as importações desse tipo de produto representavam 27,17% da oferta. Em 1972, correspondiam a 36,67%. Os coeficientes de importação de produtos intermediários, em 1973, apresentavam-se elevados: 58% no alumínio; 76% no poliétileno.

O crescimento acelerado das importações, em decorrência das altas taxas de acumulação e da atrofia relativa do setor produtor de bens de produção, acarretou desequilíbrios no balanço de pagamentos. O crescimento das exportações verificado no período não foi suficiente para cobrir as importações, pagar os juros da dívida externa e fazer frente a outros tipos de remessas. Vários autores, como é o caso de Singer (1977), consideram que o aumento do endividamento externo, nesse período, foi necessário para cobrir as importações imprescindíveis à continuidade da expansão econômica, ao pagamento da dívida externa e às remessas de lucro.

Como mencionou Oliveira (1984), verificaram-se, naquele período, crescentes aumentos das remessas de lucros, juros, dividendos etc., o que contribuía para piorar ainda mais a situação das contas externas brasileiras. Segundo ele, essa pressão decorria, em parte, do fato de os setores dinâmicos da economia estarem nas mãos do capital estrangeiro. Em 1969, das dez maiores empresas no Brasil, em termos de lucratividade, sete eram multinacionais e três estatais, nenhuma de capital privado nacional (Rezende, 1999). Considerando-se os ativos das dez maiores empresas presentes em cada um dos 17 setores mais dinâmicos da economia brasileira, Baer (1979) mostra que, em 1973, nove desses setores tinham a presença majoritária do capital internacional. Essas empresas estrangeiras, que, na maioria, atuavam no departamento de bens de produção, como material elétrico, de transporte e de máquinas, e que apresentavam altas taxas de lucratividade, remeiam parte considerável dos lucros para o exterior, pressionando o balanço de pagamentos. Esse seria outro fator a contribuir para o aumento da dívida externa, pois, no auge do ciclo, os déficits em transações correntes foram crescentes, particularmente na conta de serviços.

Não existe consenso entre os autores acerca da natureza da dívida externa do período. Para Singer (1977), a política de endividamento externo, que acarretou o salto de 11,1 bilhão de dólares na dívida externa entre 1968 e 1973, tinha como objetivo financiar as importações necessárias para enfrentar os pontos de estrangulamento que estavam surgindo na economia em virtude do acelerado crescimento. Ou seja, o endividamento externo era importante para complementar a poupança interna no financiamento do desenvolvimento. Davidoff (1984) considera que o forte endividamento nesse período tinha um caráter eminentemente financeiro. Estaria muito mais relacionado com a necessidade de crédito interno, por causa do acelerado crescimento e da política monetária e creditícia, que não tinha ampliando o crédito na mesma proporção, do que com a necessidade de financiar as importações para a continuidade do desenvolvimento.

Para esse autor, a balança comercial do período 1969-1973 manteve-se equilibrada. O forte déficit na conta de serviços teria sido compensado pela entrada de investimentos externos. Portanto, o aumento do saldo da dívida externa não pode ser creditado à necessidade de se obterem recursos para financiar o desenvolvimento. As razões para esse salto devem ser buscadas nas relações financeiras do Brasil com a economia mundial. O excesso de liquidez nos mercados, as baixas taxas de juros e os prazos longos de pagamento induziram os países em desenvolvimento a se endividar, e isso não aconteceu apenas com o Brasil, mas com diversos países subdesenvolvidos: "Por outras palavras, a economia brasileira foi **capturada**, juntamente com outras economias, num movimento geral do capital financeiro internacional, em busca de oportunidades de valorização." (Davidoff, 1984, p. 17-18).

Outra situação de desequilíbrio entre os setores da economia aconteceu na agropecuária. A produção agrícola para exportação cresceu mais que aquela para o mercado interno. Essa produção também não acompanhou o crescimento da indústria e da massa salarial. O resultado foi a carência de matérias-primas e de alimentos, o que contribuiu para o aumento da inflação. O peso da produção exportável no conjunto da produção agrícola passou de 12%, em 1966-1967, para 18%, em 1973 (Serra, 1984). Esse comportamento deveu-se, em grande parte, à política de incentivo às exportações e à política de minidesvalorização da moeda introduzida, como foi visto, a partir de 1968.

O esgotamento do chamado "milagre econômico" está intimamente associado a esses desequilíbrios setoriais, que foram se agravando ao longo da fase de expansão. A irrupção da crise internacional, em 1974, também contribuiu para a crise do "milagre", mas a fase de expansão já dava nítidos sinais de esgotamento bem antes da crise internacional, por exemplo, na exacerbação da inflação, que voltou a se elevar a partir de 1972. De fato, a inflação, que tinha sido reduzida de 38,5%, em 1967, para 19,5%, em 1970, voltou a crescer. Em 1973, os preços entraram em rápida fase ascendente e atingiram um patamar de mais de 34%, em 1974. A tentativa de segurar os preços por meio do controle da CIP e da manipulação dos índices oficiais mostrou-se totalmente infrutífera.

O auge do ciclo expansivo da economia brasileira ocorreu em 1973, quando o crescimento do Produto Interno Bruto atingiu 14%. Mas, já no fim daquele ano, a crise do petróleo viria a piorar o cenário internacional, levando a economia mundial a um longo período de recessão cujos impactos na economia brasileira seriam sentidos no ciclo seguinte, o da "marcha forçada". O governo militar tentou impu-
tar o declínio econômico, a partir de 1974, à crise externa. Não se pode negar que as turbulências do cenário externo afetaram negativamente a economia brasileira. Os preços do petróleo quadruplicaram em um curto espaço de tempo, passando de 3 dólares o barril para quase 12 dólares, o que contribuiu para o aumento da inflação

e para os acentuados desequilíbrios na conta externa, visto que o Brasil importava mais de 80% do petróleo que consumia. Esse novo quadro teria obrigado o governo a adotar medidas para desaquecer a economia. Contudo, a crise do "milagre econômico" já vinha se manifestando antes da crise internacional, que apenas agravou uma situação que já era preocupante.

Existem divergências na literatura quanto às causas do declínio da atividade econômica a partir de 1974. Para Serra (1984) e Mello (1984), por exemplo, a crise se deve fundamentalmente à sobreacumulação de capital em alguns setores essenciais. A expansão tinha-se iniciado com o departamento de bens de consumo duráveis, que acabou puxando os demais setores. Dessa forma, observava-se uma defasagem no ritmo da acumulação de capital, pois a recuperação da indústria de bens de capital se deu após a expansão do setor de bens duráveis. Nessa linha de interpretação, o ciclo de crescimento não poderia ser autossustentável. A indústria de bens de consumo duráveis não teria condições de induzir um crescimento mais longo a altas taxas, pois isso dependeria de uma contínua ampliação do endividamento das famílias e da capacidade do setor em alargar continuamente seu próprio mercado.

A capacidade de endividamento das famílias tinha limites, ainda mais em um contexto de arrocho dos salários e de concentração da renda. Embora o crescimento do departamento produtor de bens de consumo duráveis gerasse uma estrutura de emprego e de salários e, portanto, de distribuição da renda compatível com a elevação de suas taxas de acumulação, ele não tinha condições de ampliar continuamente seu mercado. Dessa forma, a demanda de bens de consumo duráveis tendia a crescer menos que a taxa de acumulação das empresas do setor. O resultado dessa defasagem seria a formação de capacidade ociosa nos setores mais dinâmicos da economia. Mais cedo ou mais tarde, isso acabaria por afetar negativamente os investimentos, por causa da queda nas expectativas futuras quanto à sua rentabilidade. A redução dos investimentos desencadearia o processo de crise, o que teria acontecido com a economia brasileira a partir de 1973. Para reverter o quadro, teria sido necessário um pacote de investimentos no setor de bens de produção. No entanto, o problema central continuava sendo o do financiamento da acumulação de capital, pois o que se colocava, naquele momento, seria como financiar um bloco de grandes projetos. Isso requereria instrumentos capazes de levar a uma enorme centralização de capitais, o que implicava remodelar todo o sistema financeiro e dotar o Estado de mecanismos que aumentassem suas receitas, além de depender de financiamentos externos. O departamento de bens de produção só se tornaria o setor dinâmico da economia se fosse possível superar esses obstáculos, e o II PND teria sido uma tentativa fracassada de superá-los.

Para Singer (1977), as causas da crise seriam de outra natureza. Para esse autor, a inflação reprimida pelo controle de preços, que começou a manifestar-se em 1972, seria expressão de auge do ciclo econômico. Porém esse apogeu marcaria também

o início da crise, na medida em que a desproporcionalidade entre os setores da economia, ao causar pontos de estrangulamento e, portanto, falta de matérias-primas, máquinas, equipamentos e até de mão de obra, se expressaria em inflação crescente. Isso é indicativo de que o processo de acumulação estaria se chocando com as barreiras físicas da produção, a partir das quais não seria mais possível ampliá-la no curto prazo, configurando-se uma situação de pleno emprego. Nesse contexto, o Estado, sob a pena de ver o processo inflacionário fugir do controle, tende a adotar medidas de cunho recessivo.

A maior abertura da economia brasileira, que implicou maiores volumes de importação e exportação, também influenciou o incremento dos preços. O crescimento substancial dos preços dos produtos primários no mercado internacional foi transmitido para a economia brasileira. O mesmo ocorreu com os preços dos produtos importados, que também subiram no período. O resultante aumento nos custos das empresas era repassado para os preços finais.

Os desequilíbrios setoriais também afetaram o equilíbrio da balança de pagamentos. As importações, particularmente de bens de capital e intermediários, cresceram relativamente mais que as exportações e que a produção interna desses bens, o que resultou em desequilíbrios na balança comercial, cujo déficit atingiu a cifra de 4,7 bilhões de dólares em 1974.

A política econômica restritiva, adotada a partir de 1974, o aumento da inflação e a política salarial, que arrochava os salários, ao diminuir os salários reais e estreitarem os mercados, afetaram negativamente a capacidade de compra e de endividamento das famílias, o que atingiu as indústrias de bens de consumo duráveis e não duráveis. Este último setor representava, em 1974, 45% da produção industrial. Seu declínio afetava negativamente toda a economia. Concomitantemente à queda no consumo, várias indústrias do setor produtor de bens de consumo duráveis apresentavam capacidade ociosa desde o auge do ciclo, o que contribuiu para a redução dos investimentos. Os investimentos privados caíram a partir de 1974. A economia só não entrou em recessão, mas houve um declínio contínuo até 1980, em virtude do aumento dos investimentos públicos relacionados ao II PND, implementado a partir daquele ano.

7.2 O II PND e a “marcha forçada”¹

O longo ciclo de expansão da economia mundial desde o final da Segunda Guerra Mundial, conhecido como os “anos dourados” do capitalismo, que se caracterizou

¹ A expressão “marcha forçada” foi cunhada por Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza para caracterizar o período de expansão verificado entre 1974 e 1980, quando a economia brasileira cresceu a taxas expressivas por conta do crescente endividamento externo. (Ver Castro e Souza, 1985.)

pelos elevadas taxas de crescimento econômico, apresentou um esgotamento na década de 1970. A perda de dinamismo se manifestaria pelo colapso da ordem internacional estabelecida em Bretton Woods, quando a paridade fixa ouro-dólar ruíu por conta dos déficits interno e comercial dos Estados Unidos. Adicionalmente, o movimento cíclico descendente foi impulsionado pela elevação abrupta dos preços do petróleo, em dezembro de 1973, e pelo aumento substancial das taxas nominais de juros, que afetariam especialmente os países subdesenvolvidos. A crise se caracterizaria por uma desaceleração das taxas de crescimento do PIB das economias centrais, pela perda de dinamismo do comércio mundial e pelo aumento das taxas de inflação e de juros nominais (Tabela 7.4).

Tabela 7.4
Indicadores da economia mundial (variações médias anuais)

Indicadores	1950-1960	1960-1970	1970-1980
PIB total	4,2	5,3	3,6
Comércio mundial ⁽¹⁾	6,5	8,3	5,2
Taxa de juros (longo prazo) ⁽²⁾			
Nominais	3,7	5,1	8,2
Reais	1,2	2,4	0,3
Índice de preços (IPC) ⁽³⁾	2,5		7,9

⁽¹⁾ Exportações. ⁽²⁾ Médias ponderadas para Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França.

Fontes: Maddison (1989), World Bank (1991) e Unctad (1993), apud Carneiro (2002).

Entre 1973 e 1975, a produção industrial norte-americana caiu quase 14%; a japonesa, 19,8%; a alemã, 11,8%; a francesa, 13,6%; a italiana, 15,5%; e a britânica, 10%. O desemprego subiu significativamente, chegando a cerca de 8 milhões de trabalhadores desocupados nos Estados Unidos, no quarto trimestre de 1975. O comércio mundial sofreu forte retração, caindo 7%, depois de anos seguidos de crescimento. Isso atingiria, em especial, os países subdesenvolvidos que não exportavam petróleo, em virtude da deterioração de seus termos de troca. A inflação continuou a subir, apesar da forte recessão, chegando, em 1974, a 11% nos Estados Unidos, 14,1% no Japão, e 23,5% na Grã-Bretanha. Ou seja, verificou-se um acentuado aumento dos patamares inflacionários em quase todo o mundo.

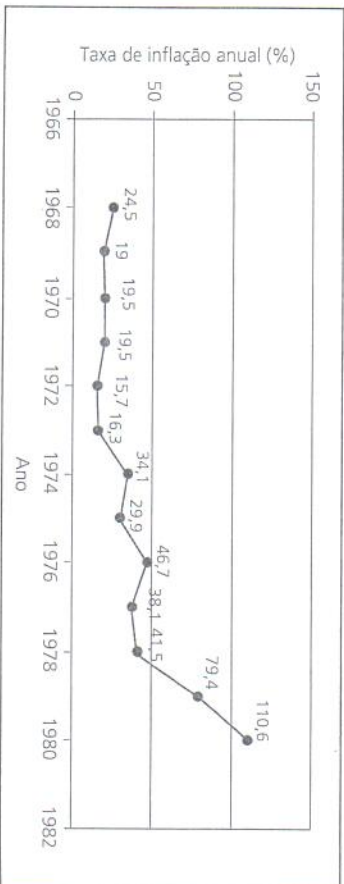
No caso do Brasil, a crise internacional e os desequilíbrios estruturais internos resultariam, a partir de 1974, em um período de lenta desaceleração da economia, que se estenderia até 1980. Enquanto o PIB, no período 1967-1973, tinha crescido, em média, 11,2% ao ano, entre 1973 e 1980 esse número se reduziu para 7,1%. A fase do chamado “milagre econômico” tinha terminado, embora a economia estivesse

longe de uma situação caracterizada por uma estagnação econômica. Entretanto, os indicadores econômicos eram preocupantes. A inflação, depois de um período de queda, voltou a crescer em 1972 e, em 1974, atingiu a cifra de 34%, passando ao patamar de mais de 40%, entre 1976 e 1978, e atingindo 79%, em 1979. As pressões inflacionárias tinham origem nos graves desequilíbrios entre os setores da economia explicitados ao longo da fase expansiva anterior, decorrentes de um padrão de acumulação de capital liderado pelo setor de bens de consumo duráveis. O crescimento mais rápido desse setor em relação aos outros departamentos (bens de capital e insumos) gerou pontos de estrangulamento em importantes setores, como o siderúrgico, o químico, o petroquímico, o de minerais não ferrosos etc. Esses desequilíbrios alimentavam a inflação, tornando inócuas as tentativas de controlá-la por meio de controles de preços, e agravavam os déficits nas contas externas. Em 1974, o déficit da balança comercial foi de 4,690 bilhões de dólares, e o de transações correntes, de 7,122 bilhões. O agravamento da situação das contas externas também se deveu à crise internacional que se abriu naquele ano. Esses problemas traziam à tona as graves vulnerabilidades internas e externas da economia brasileira (Serra, 1984; Castro e Souza, 1985; Cano, 2000).

O general Geisel, que assumiu a Presidência em 1974, tinha um duplo desafio, do ponto de vista econômico. De um lado, o objetivo da política econômica deveria ser direcionado para combater a inflação e os desequilíbrios nas contas externas; do outro, deveria assegurar a continuidade do crescimento econômico, mediante um ambicioso plano de desenvolvimento, o II PND, Plano Nacional de Desenvolvimento, que visava superar os desequilíbrios setoriais. Essas duas linhas de ação estavam, segundo Castro e Souza (1985), articuladas em torno da estratégia de enfrentar os problemas estruturais da economia brasileira. Ou seja, a estratégia perseguida seria a tentativa de superar o subdesenvolvimento do país.

Gráfico 7.3

Variação anual da inflação no Brasil (1968-1980)



Fonte: Ipeadata.

Diante desse quadro, com objetivos aparentemente conflitantes (inflação em ascensão e crescente déficit nas contas externas de um lado e, de outro, a superação dos estrangulamentos econômicos), colocavam-se duas possibilidades de política econômica: (1) reduzir o nível de atividade e conter a demanda interna, de forma a adequar a economia brasileira a um patamar compatível com as restrições externas, incluindo o aumento decorrente do choque do petróleo, e reduzir o volume de importações de bens de capital e matérias-primas. Segundo Bonelli e Malan (1977), a economia já estava operando acima da sua capacidade potencial, o que reforçava as pressões inflacionárias e os déficits externos (Saes et al., 1997); (2) acelerar o processo de crescimento, por meio da internalização da produção de equipamentos, de insumos industriais e energia, de forma a superar os gargalos surgidos no período anterior. Como se sabe, o governo optou pela segunda alternativa, e tais políticas foram consubstanciadas no II PND. Essa opção implicou endividamento externo maior, contando com um cenário ainda de grande liquidez internacional, o que retardou o ajuste da economia ao novo quadro internacional (Carneiro, 2002). Segundo Castro e Souza (1985), o Governo Geisel teria se recusado a adotar a estratégia do ajustamento, a partir da avaliação de que a crise internacional seria passageira, de forma que seria preferível equilibrar as contas externas recorrendo a financiamento estrangeiro, com taxas de juros e prazos favoráveis, em vez de jogar o país na recessão. O governo militar teria optado por dar continuidade à política de crescimento econômico com o endividamento externo seguida desde o final da década de 1960, tendo como estratégia uma mudança estrutural da economia brasileira, processo que foi denominado “fuga para a frente”.

O pacote de investimentos previsto pelo plano abrangia os seguintes setores:

- ❶ ampliação da produção interna de petróleo;
- ❷ expansão da geração de energia elétrica, tanto pela construção de hidrelétricas (Itaipu) como pela construção de usinas nucleares (Angra);
- ❸ expansão da produção de insumos industriais, como aço, petroquímicos, metais não ferrosos;
- ❹ expansão da infraestrutura, como a Ferrovia do Aço e projetos rodoviários; e
- ❺ expansão do setor de mecânica pesada, para ampliar a produção de máquinas e equipamentos.

A esses setores pode-se acrescentar o Proálcool, criado em 1975, que consistia em um programa do Governo Federal para estimular e modernizar a agricultura ca- navieira, visando à produção de álcool combustível para, em um primeiro momento,

adicioná-lo à gasolina e, em um segundo, utilizá-lo em um motor especialmente desenvolvido para esse combustível, com o objetivo de diminuir a dependência do petróleo importado.

Os recursos utilizados pelo governo, que tinha no BNDE o seu principal agente, eram oriundos de fundos especialmente constituídos para financiar o plano, como o PIS e o Pasep,² e também pelo aumento da emissão de títulos públicos, como ORTNs e LTNs.

Como afirma Carneiro (2002), os objetivos do II PND centravam-se na correção dos desequilíbrios na estrutura industrial e no setor externo, como estratégia de superação do subdesenvolvimento. Seus objetivos gerais seriam: (1) modificar a estrutura industrial, desenvolvendo e aumentando a participação da indústria pesada; (2) fortalecer a indústria privada nacional, que tinha desempenhado um papel secundário no desenvolvimento, reservando-lhe o setor de bens de capital por encomenda; (3) desconcentrar regionalmente a atividade produtiva; e (4) melhorar a distribuição da renda.

Segundo Castro e Souza (1985) e Fiori (1995), o II PND foi a última tentativa de dar um salto qualitativo na economia brasileira, com o intuito de superar o subdesenvolvimento. Esses autores acreditam que, para isso, seria preciso completar o processo de industrialização. Ou seja, tratava-se de implementar um padrão de acumulação centrado no DI, departamento produtor de meios de produção, bens de capital e insumos básicos, que tinha ficado atrofiado nas fases anteriores de industrialização, constituindo uma estrutura industrial avançada e completa, nos moldes dos países centrais. Essa estratégia envolvia riscos, pois significava agravar os desequilíbrios nas contas externas em curto prazo, na medida em que desenvolver os setores relativamente atrasados requeria aumentar as importações. Porém, no longo prazo, significaria uma superação dos desequilíbrios externos.

Essa estratégia de manter o desenvolvimento em plena crise internacional, em um momento em que a economia brasileira apresentava nítidos sinais de reversão cíclica desde o ano anterior, baseava-se na necessidade de legitimar o sistema político vigente e possuir uma dose de sólida racionalidade econômica. No período do chamado “milagre econômico” tinha-se realizado um bloco de investimentos que ainda estavam em andamento e cuja maturação se daria após 1974. Nessas circunstâncias, adotar uma política recessiva tornaria muito difícil e custosa a absorção da nova capacidade produtiva gerada por esses investimentos. Essa situação poderia abrir uma crise de grandes proporções na economia, ainda mais que afetaria negativamente as perspectivas dos empresários, dificultando uma futura retomada.

Adotar uma política recessiva, além de não permitir a absorção dos investimentos da “safra de 1974”, não acarretaria nenhuma mudança estrutural na economia, que continuaria vulnerável diante de uma situação de instabilidade internacional. O Governo Geisel, ao anunciar o II PND, que, na realidade, nada mais era que um bloco de investimentos concentrados no tempo, impediu que o país mergulhasse na recessão, sustentando o crescimento até o início da década de 1980. Com isso, esperava-se que seria possível mudar a estrutura da economia.

Superar o subdesenvolvimento e, ao mesmo tempo, garantir autonomia nacional era um projeto ambicioso e de difícil consecução. No caso do Brasil, a presença do capital estrangeiro já era considerável, desde a segunda metade dos anos de 1950, caracterizando uma situação de desenvolvimento associado. O Plano de Metas, ao romper com o projeto de Vargas de enfatizar o desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de bens de capital, buscou, segundo Oliveira (1984), implantar um padrão de acumulação de capital calado na produção de bens de consumo duráveis, o que estava de acordo com os interesses das empresas multinacionais à época, as quais almejavam penetrar nos fechados mercados para esses produtos na periferia. Essa reversão de prioridades acarretou mudanças na inserção do país na economia mundial. Segundo o autor:

Essa inversão restaurou [...] um padrão de relações centro-periferia num patamar mais alto da divisão internacional do trabalho do sistema capitalista, instaurando por sua vez – e aqui constitui sua singularidade – uma crise recorrente do balanço de pagamentos, que se expressa na contradição entre uma industrialização voltada para o mercado interno mas financiada ou controlada pelo capital estrangeiro e na insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar à circulação internacional. Em outras palavras, esse tipo de crise é radicalmente distinto da crise dos balanços de pagamentos das economias dependentes, pois o padrão agroexportador das fases anteriores gerava, ao produzir a mercadoria exportável, os meios de pagamento do capital internacional; as crises desse padrão eram, rigorosamente, crises de circulação internacional de mercadorias. Agora, sob o novo padrão, as crises são de circulação internacional do capital-dinheiro. (Oliveira, 1984, p. 87)

A grande expansão no período do chamado “milagre econômico” reforçou a estratégia seguida pelo Governo JK. O desenvolvimento econômico desse período não significou alterações no padrão de acumulação, antes aprofundou o padrão desequilibrado do período anterior, baseado na liderança do departamento produtor de bens de consumo duráveis. O crescente volume de investimentos externos diretos,

² Trata-se do Programa de Integração Social e do Fundo Único do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, instituídos de maneira independentes pelo Governo Federal em 1970 e unificados em 2 de setembro de 1975.

ao criar conexões e alianças entre o capital estrangeiro e os setores das classes dominantes, e ao influir na definição da política econômica, limitava as possibilidades de um desenvolvimento mais autônomo.

O II PND, em certo sentido, constituiu, como apontaram Fiori (1995) e Castro e Souza (1985), uma tentativa de retomar o projeto de Vargas em um contexto interno e externo bastante diferente. Da mesma forma que o programa de Vargas, não hostilizava o capital estrangeiro; pelo contrário, contava com ele para financiar, pelo menos em parte, o desenvolvimento econômico. Da mesma forma, também soçobrou em virtude de não ter conseguido forjar um sólido esquema de financiamento.

O sistema financeiro continuou direcionado para créditos de curto prazo, para o crédito ao consumo e para a especulação. Os novos instrumentos criados para enfrentar esse problema se desvirtuaram, passando a atuar fundamentalmente na especulação financeira. Mais uma vez, a inexistência de um mercado financeiro e de capitais robustos ou de outros esquemas internos de crédito consistentes que permitissem financiar os investimentos de prazo mais longo levou à necessidade de se recorrer novamente ao capital externo para financiar o plano, contando com um quadro de grande liquidez internacional, inflado pelo mercado dos “petrodolares” (Fiori, 1995). A dívida externa brasileira, entre 1970 e 1980, cresceu de 5,3 bilhões para 64,2 bilhões de dólares, e em 1974 ela era de 20 bilhões de dólares. Embora parte considerável desse crescimento tenha tido um caráter meramente financeiro, parcela não desprezível financiou o II PND (Davidoff, 1984; Castro e Souza, 1985).

Essa abundância de crédito externo parecia viabilizar, do ponto de vista do seu financiamento, a execução do plano, diferentemente do que tinha acontecido com Vargas em 1937 e em 1951, quando a carência de recursos externos inviabilizou o projeto de industrialização. Contudo, essa saída, que implicou um endividamento externo elevado, se mostraria desastrosa para o país nos anos subsequentes, na medida em que, sendo os empréstimos concedidos a taxas de juros flutuantes, a elevação dessas taxas, a partir de 1979, ampliou enormemente os custos de pagamento da dívida externa. Além disso, para alguns autores, o montante de crédito em dólares tomado pelo país nos anos de 1970 foi excessivo, utilizado em grande parte para aumentar as reservas, sendo muito superior ao déficit corrente de mercadorias e serviços e ao próprio serviço da dívida acumulada no período anterior (Tavares e Assis, 1986).

Outras dificuldades enfrentadas pelo II PND dizem respeito ao financiamento do gasto público e ao desenvolvimento tecnológico. O Estado desempenhou papel central na execução do plano, seja pelo fato de os investimentos em setores estratégicos ficarem diretamente a seu cargo, seja pelo direcionamento e pelo suporte fornecidos à iniciativa privada. No financiamento dos investimentos estatais no setor de bens intermediários, devido às defasagens de preços e tarifas, utilizamos como instrumentos de combate à inflação, e devido às restrições impostas às empresas

estatais de utilizar o mercado interno de crédito, o Estado e suas empresas foram obrigados a recorrer de maneira crescente ao financiamento externo. O Estado também participou do financiamento para a indústria pesada por intermédio do BNDE, que abriu generosas linhas de crédito ao setor privado. Esses empréstimos tinham cor-reção monetária prefixada em 40%, em um contexto de aumento da inflação, que quase alcançou a casa dos 80%, em 1979, o que transformou esses empréstimos em doações para as empresas privadas, implicando expansão da dívida pública. Além disso, o rebaixamento das tarifas e dos preços estatais abaixo da inflação funcionava como subsídios ao setor privado e foi um dos fatores que arruinaram as finanças das empresas estatais (Carneiro, 2002).

O fomento da iniciativa privada dava-se também por meio de inúmeros subsídios e incentivos fiscais à indústria e à agricultura. Segundo Carneiro (2002), os incentivos e subsídios à agropecuária, às exportações e ao setor de energia constituíram “parcela crescente dos favores concedidos ao setor privado, dobrando sua participação no PIB de 2%, em 1976, para 4%, em 1980” (Carneiro, 2002, p. 99). No total, os subsídios e incentivos fiscais da área federal subiram em relação ao PIB, de 3%, em 1976, para 7,6%, em 1980.

A forma de financiamento do gasto público no II PND implicava crescente deterioração das finanças públicas. Entre 1974 e 1980, a carga tributária líquida caiu de 16,3% do PIB para 12,1%. Nesse mesmo período, o déficit operacional passou de 2% do PIB para 4,1%, enquanto o primário passou de 0,8% para 1,8%. A carga de juros da dívida pública também aumentou, de 1,2% do PIB, em 1974, para 2,3%, em 1980. Enquanto isso, a dívida pública permaneceu em torno de 10% do PIB. Números relativamente modestos, se comparados com a situação atual, mas indicativos de uma potencial crise fiscal do Estado, que se configuraria alguns anos depois (Carneiro, 2002).

O II PND também não era consistente na previsão de geração e controle de tecnologia, questão fundamental para um desenvolvimento econômico mais autônomo. No setor de bens intermediários, a carga do Estado, o padrão tecnológico evoluía lentamente, o que pode ter inibido maiores investimentos nessa área. A implantação da indústria de bens de capital dependia da resolução de problemas relativos ao financiamento, à escala de produção, ao tamanho do mercado e ao acesso à tecnologia. Esses fatores consistiam em obstáculos à difusão desse setor para as economias subdesenvolvidas. O II PND não conseguiu resolvê-los, pois não previa os necessários investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em educação. Também não conseguira estabelecer sólido esquema de financiamento à inovação. Adicionalmente, acabou estimulando a diversificação do setor, quando deveria ter estimulado a especialização. O mercado nacional não possuía escala suficiente para comportar determinadas indústrias desse setor. A presença de um grande número de empresas estrangeiras no setor parece ser outro elemento decisivo para inibir o

desenvolvimento autônomo de tecnologia, pois essas empresas já traziam pronta a tecnologia e não estimulavam sua produção interna. Em comparação, a Coreia, em 1980, já tinha desenvolvido um setor de bens de capital que, apesar de menor que o do Brasil, era dominado por empresas nacionais, o que fazia que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em educação fossem bem maiores (Carneiro, 2002).

No geral, pode-se afirmar que o II PND não significou grandes alterações na estrutura industrial brasileira. Isso pode ser visto na Tabela 7.5, que mostra a distribuição setorial dos investimentos no período. Os dados apresentados sugerem que os investimentos realmente realizados nos setores de bens de capital e intermediários ficaram abaixo das projeções, não se verificando grandes mudanças em relação ao período anterior. As taxas de crescimento setorial também sugerem que não houve grandes alterações no padrão de acumulação. Entre 1974 e 1980, o setor de bens de capital cresceu 7,4%, em média, ao ano. O setor de bens intermediários expandiu-se 8,3% ao ano no mesmo período. O setor de bens de consumo duráveis continuou liderando o crescimento, com uma taxa de 9,3% anuais. O setor de bens não duráveis cresceu em média, por ano, 4,4%, entre 1974 e 1980 (Carneiro, 2002).

Tabela 7.5
Distribuição setorial do investimento

Sectores	1970-1974	1975-1979	Projeções II PND
Energia	8,4	10,1	19,4
Petróleo	1,1	1,7	2,0
Carvão e gás	0,0	0,0	2,4
Eleticidade	7,3	8,4	15,0
Indústria	18,6	17,8	22,8
Indústrias básicas	10,5	10,7	19,3
Metalurgia	2,4	2,7	6,8
Mat. de transporte	1,8	1,5	2,3
Mecânica e elétrica	2,0	2,5	2,7
Química	2,4	2,2	4,5
Não metal e papel/celulose	2,0	1,8	2,0
Outros	8,1	7,2	3,5
Transporte	11,6	9,4	10,2
Comunicações	3,1	3,5	3,8
Investimento/PIB (%)	22,5	24,1	—

Fonte: Batista (1987), apud Carneiro (2002).

A agricultura, por sua vez, continuou a apresentar um desempenho menos favorável em relação aos demais setores, reduzindo sua participação no PIB (Tabela 7.2). No entanto, o setor passou por um expressivo processo de modernização desde a década de 1960, caracterizado por transformações técnico-produtivas, cuja tônica foi a elevação significativa da utilização de insumos modernos e de máquinas e equipamentos agrícolas, impulsionada pela implementação de uma política de crédito rural subsidiado, pelo atrelamento mais forte com a indústria processadora e também por alterações nas relações sociais de produção, ampliando o caráter capitalista do setor. Essas mudanças – chamadas “modernização conservadora” – apresentaram diversas características, entre as quais cabe destacar o seu caráter desigual, heterogêneo e concentrador; tanto nos aspectos regionais como no que se refere à gama de produtos e de produtores inseridos no processo. De modo geral, as mudanças, nessas duas décadas, concentraram-se na região centro-sul do país, bem como nos produtos e nos estratos produtores mais atrelados à lógica de valorização do capital agroindustrial. Os anos 1970 foram marcados pela continuidade desse processo, com avanços na tecnificação e na agroindustrialização. As atividades ligadas às exportações tiveram significativo crescimento, particularmente as exportações de soja, laranja, carnes de aves, pinheiros e eucaliptos. Também se observou o aumento do grau de processamento da produção. Os setores não ligados à agroindústria e/ou às exportações, ou seja, centrados em atividades voltadas para o mercado interno, tiveram um crescimento bem modesto, o que gerou problemas de abastecimento. Em linhas gerais, as políticas modernizantes formuladas para o setor agrícola possibilitaram que este se constituísse em um importante elo dos complexos agroindustriais que se desenvolveram no período, representando um mercado crescente para bens de capital e insumos produzidos pela indústria e um fornecedor de matérias-primas e de alimentos para as agroindústrias em expansão. Porém, esse processo acarretou importantes mudanças na estrutura produtiva, como o crescimento da concentração fundiária e a diminuição da pequena produção, progressivamente substituída pela grande produção tecnificada e empresarial, pelo aumento da desigualdade no campo, pelo intenso êxodo rural e pela utilização crescente de trabalhadores assalariados com vínculos precários e instáveis, como o trabalho volante (Silva, 1981; Kageyama, 1985; Sorji, 1980).

Esse processo concentrador de renda e de riqueza ocorrido no campo acabou sendo um dos fatores que reforçariam a ampliação da desigualdade de renda no Brasil nessas duas décadas. Nos anos 1970, a renda concentrou-se ainda mais, na medida em que a conjugação das políticas salarial e trabalhista continuava representando um fator de contenção dos salários, ao mesmo tempo em que a elevação dos patamares inflacionários tendia a corroer o poder de compra dos trabalhadores. A participação dos 50% mais pobres no total da renda diminuiu ainda mais nessa década, passando de 14,9%, em 1970, para apenas 12,6%, em 1980. Os estratos

médios também perderam participação, reduzindo-se de 38,4% do total, no primeiro ano, para 36,5%, no último ano. Inversamente, a fração de renda da camada mais rica, representada pelos 10% de maior renda, passou de 46,7% para 50,9% do total, sendo que a fatia do 1% da população de maior renda pulou para 16,9%, uma parcela maior que a dos 60% mais pobres do país (Tabela 7.1).

Em linhas gerais, as dificuldades em implementar um plano de tão larga envergadura como o II PND em um contexto de crise internacional marcada pelo crescimento da inflação, dos desequilíbrios das contas externas e da deterioração das finanças públicas ficaram cada vez mais evidentes. A implementação do plano, sob o peso desses problemas, foi desacelerada em 1977, com o adiamento de grandes projetos, principalmente nas áreas de insumos básicos, energia e infraestrutura. A taxa de crescimento do PIB sofreu uma forte desaceleração, caindo de 10,3%, em 1976, para algo em torno de 5%, nos três anos seguintes.

Quanto aos resultados e limites decorrentes da implantação do II PND, existem diferentes correntes de interpretação. A primeira, elaborada, entre outros, por Bonelli e Malan (1976), considerava ter o II PND evitado um ajustamento da economia, dando preferência ao enfrentamento das crises interna e externa por meio da ampliação do financiamento externo, o que tornaria o ajuste nos anos 1980 mais doloroso. A segunda linha, defendida por Castro e Souza (1985), parte do pressuposto de que a saída brasileira da crise buscou enfrentar os problemas estruturais da economia, agravados no novo contexto internacional aberto com a crise de 1974. Os grandes projetos contemplados pelo II PND, pelo aporte de capitais necessário, por sua complexidade e pelo longo prazo de maturação começariam a gerar resultados apenas a partir de 1983 e 1984. Na visão desses autores, os crescentes *superávits* comerciais registrados a partir do início da década seguinte seriam resultado das transformações estruturais da economia brasileira e dos investimentos realizados durante o II PND, e não apenas de um ajuste recessivo da economia (Rego e Marques, 2004). Por último, temos a visão de Lessa (1978), que assinala que a tentativa de enfrentar pela raiz o subdesenvolvimento teria sido um fracasso por não contar com uma sólida base de apoio político e um esquema financeiro consistente. O plano não contava com o endosso de parte significativa das classes dominantes e das multinacionais, na medida em que implicava priorizar o departamento produtor de meios de produção em detrimento do departamento de bens de consumo duráveis, como vinha acontecendo desde o Plano de Metas. Parte considerável da burguesia brasileira associada ao capital estrangeiro não via com bons olhos essa mudança, que feria seus interesses e os de seus sócios. Os setores da burguesia que, seguindo a sinalização e os incentivos do governo, investiram no setor de bens de capital, também passaram para a oposição, à medida que a desaceleração do plano, a partir de 1977, lhes restringiu o mercado, colocando-os em uma situação difícil.

Em março de 1979 iniciou-se o governo do general Figueiredo, que, em um primeiro momento, não alterou os rumos da política econômica seguidos pelo governo anterior. Com a predominância da corrente desenvolvimentista, procurou manter os investimentos em energia e insumos básicos e nas atividades voltadas para os mercados externos, especialmente a agricultura (Rego e Marques, 2004). A economia brasileira cresceu 6,8%, em 1979, e 9,2%, em 1980. No entanto, a inflação disparou nesses dois anos, alcançando 79,4%, em 1979, e 110,6%, no último ano, contra uma taxa de 41,5%, em 1978.

No front externo, o “segundo choque do petróleo”, com a duplicação dos preços no mercado internacional e uma nova desaceleração da economia mundial, limitou a margem de manobra das políticas econômicas. Outro choque, entretanto, viria da política de juros altos iniciada pelo Federal Reserve System (Fed), no fim daquele ano. As dívidas contratadas com base em taxas de juros flutuantes passariam, a partir de 1979, a pressionar em demasia o balanço de pagamentos.

Os déficits na balança comercial, de 2,8 bilhões de dólares em 1979 e em 1980, e um déficit de quase 13 bilhões de dólares na balança de transações correntes nesse último ano resultaram em uma redução de 3 bilhões de dólares das reservas internacionais e em dificuldades crescentes para o seu financiamento. Já em 1981, o governo brasileiro iniciaria um processo de ajuste da economia à nova conjuntura internacional, induzindo a recessão para gerar excedentes que seriam direcionados para pagar os compromissos externos. É o que se verá no próximo capítulo.