

Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra*

JOSÉ SERRA**

O objetivo deste ensaio é descrever e analisar as principais tendências e transformações da economia brasileira no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Na Primeira Parte indicam-se, de forma resumida, os antecedentes básicos do crescimento econômico brasileiro nas últimas décadas, bem como os principais problemas estruturais que hoje se apresentam. São sugeridas também as características fundamentais que decorrem da presença de dois personagens-chave no cenário econômico brasileiro: o Estado e as empresas transnacionais. Na Segunda Parte são descritos os grandes ciclos observados no após-guerra, analisando-se os fatores e condições que explicam os principais pontos ou fases de inflexão. Na seção final são esboçadas as principais características da evolução recente da economia brasileira, bem como as condições para uma estratégia alternativa de desenvolvimento.



(*) Este ensaio foi escrito durante a permanência do autor como professor visitante no St. Antony's College, Universidade de Oxford, primeiro semestre de 1981, e apresentado no *Seminário sobre Políticas para el Desarrollo Latino-Americano*, CECADE, México, julho de 1981.

(**) Professor da Universidade de Campinas. Agradeço a colaboração de Gesner de Oliveira, Antonio Kandir e Pablo Rieznik na preparação dos dados apresentados.

PRIMEIRA PARTE: TENDÊNCIAS E MUDANÇAS ESTRUTURAIS

I. DESEMPENHO E PRINCIPAIS PROBLEMAS

O Brasil constitui uma espécie de paradigma de país de industrialização retardatária onde o crescimento econômico e a diferenciação das forças produtivas têm apresentado uma extraordinária vitalidade. Essa *performance* estende-se desde os anos 30 e se acentua particularmente a partir da Segunda Guerra Mundial, quando a Indústria Manufatureira consolidou seu papel de eixo dinâmico da economia.

Assim, em termos de tendência a longo prazo, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu no após-guerra a uma taxa média que ultrapassa os 7 por cento ao ano, o que significa dobrar seu volume a cada dez anos e aumentar mais de dez vezes entre 1945 e 1980. Trata-se de um desempenho superior ao do conjunto dos países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos e semelhante à média dos países socialistas. Esse maior vigor relativo da economia brasileira transparece inclusive em termos do crescimento do PIB por habitante, o que permite afirmar que, *grosso modo*, ao contrário do que ocorreu com o conjunto do Terceiro Mundo, a diferença entre a produtividade média no Brasil e nos centros capitalistas desenvolvidos diminuiu no após-guerra.¹

O rápido crescimento do PIB, sob a liderança do setor manufatureiro, cuja expansão foi de 9 por cento ao ano, acompanhou profundas transformações na estrutura econômico-social brasileira. Entre 1949 e 1970 o setor industrial manufatureiro elevou a sua participação na Renda Interna de 20,2 para 27,3 por cento (preços correntes), enquanto para o conjunto do setor industrial (Indústria de Transformação, Construção Civil, Mineração e Serviços Industriais de Utilidade Pública) o salto foi de 26,0 para 33,4 por cento.

Dentro da Indústria de Transformação, adquiriram considerável importância os setores de bens de produção e de bens de consumo duráveis. Assim, em 1976 o peso dos produtos metalúrgicos, máquinas e equipamentos no setor industrial era superior a 30,0 por cento, proporção mais elevada da América Latina e próxima da vigente na Europa Ocidental.

A principal contrapartida do dinamismo do setor industrial e do aumento

¹ O crescimento econômico brasileiro também foi consideravelmente mais dinâmico que o do conjunto da América Latina, superando em mais de dois pontos percentuais a média anual dos demais países da região. O desempenho da economia brasileira contrasta particularmente com o das outras economias do Cone Sul — Argentina, Chile e Uruguai — que eram as mais avançadas da América Latina no início dos anos 30.

TABELA 1
DADOS MACROECONÔMICOS BÁSICOS
Taxas Médias Geométricas Anuais de Crescimento

PERÍODO	PRODUTO				PRODUÇÃO INDUSTRIAL					INVESTIMENTOS			PREÇOS (12)	SETOR EXTERNO (DÓLARES DE 70)	
	PIB (1)	Agr. (2)	Ind. (3)	Construção Civil (4)	BCD (5)	BCND (6)	BK (7)	BI (8)	Total (9)	Governo (10)	Indústria de Transformação (11)	X (13)		M (14)	
1947/80	7,1	4,3	8,5	5,7	15,3(b)	5,8(b)	12,8(b)	10,5(b)	7,0	7,4	9,9(c)	30,7	5,6	5,4	
1947/55	6,8	4,7	9,0	5,5	17,1(d)	6,7(d)	11,0(d)	11,8(d)	3,8	13,5	—	13,5	(2,1)	3,5	
1955/62	7,1	4,5	9,8	5,1	23,9	6,6	26,4	12,1	7,5	9,7	17,4	27,1	1,4	1,1	
1962/67	3,2	1,7	2,6	(2,8)	4,1	0,0	(2,6)	5,9	2,7	4,7	(3,5)	56,3	3,4	1,5	
1967/73	11,2	4,7	12,7	10,9	23,6	9,4	18,1	13,5	14,1	7,7	26,5	20,8	18,3	18,5	
1967/70	10,0	3,1	11,9	9,8	21,7	9,8	13,5	13,7	12,9	5,1	16,7	22,1	19,7	15,8	
1970/73	12,4	6,3	13,5	12,0	25,5	9,1	22,7	13,2	15,4	10,4	37,2	19,5	17,0	21,4	
1973/80	7,1	5,2	7,6	8,7	9,3	4,4	7,4	8,3	7,3	0,2	0,1	48,6	10,4	4,4	
1973/76	8,3	5,4	9,1	12,1	10,3	4,8	13,0	8,7	12,7	13,1	9,9	37,6	14,5	8,2	
1976/80	6,2	5,0	6,4	6,2	8,6	4,1	3,4	8,0	3,5	(8,5)	(6,7)	57,4	7,5	1,6	

(a) deflatores implícitos do Produto Interno Bruto
 (b) período 1949/80
 (c) período 1955/80
 (d) período 1949/55

Fontes dos dados brutos: (1), (2), (3) e (4) — Contas Nacionais, FGV
 (5), (6), (7) e (8) — 1949/55 — PED — Ministério do Planejamento
 (9) e (10) — Contas Nacionais, FGV
 (11) — ver Tabela 14
 (12) — Contas Nacionais, FGV
 (13) e (14) — FGV — 1956/80 — FIBGE

significativo de seu peso na estrutura da economia foi a redução da participação relativa da agricultura, cujo peso na renda interna do país passou de 25 por cento em 1949 a 13,2 por cento em 1979/80.

Outra mudança extremamente relevante diz respeito ao setor externo da economia. Em primeiro lugar, confirmou-se o definitivo deslocamento das exportações como principal *fonte de demanda* para o crescimento. Basta mencionar que entre 1947 e 1980, enquanto a expansão do PIB foi de 7,1 por cento ao ano, as exportações, em quantidade, cresceram a 5,6 por cento anual e o coeficiente de exportações com relação ao PIB declinou de 14,8 para 7,6 por cento (preços de 1970).

TABELA 2
RENDA INTERNA SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE
(Porcentagens do Total em Valores Correntes)

	1949	1959	1970	1979/80
Agricultura	24,9	19,2	10,1	13,2
Indústria	26,0	32,6	35,9	33,4
(Indústria de Transformação)	(20,2)	(25,1)	(27,3)	(26,3)
Serviços	49,1	48,2	53,9	53,7

Fonte: Contas Nacionais de FGV e IBGE.

Nota: Evidentemente, as porcentagens em valores correntes subestimam o aumento de gravitação da indústria na renda interna, devido à contínua diminuição dos seus preços relativos.

Paralelamente, e apesar do amplo recurso ao financiamento externo, observou-se também um notável “fechamento” da economia no que se refere às importações: a participação dos produtos importados no PIB declinou de 13,7 para 7,0 por cento entre 1947 e 1980 (preços de 1970). Essa evolução obedeceu a uma trajetória cíclica, sendo que o fechamento mais intenso ocorreu entre fins dos anos 40 e meados dos 60. Posteriormente, e até 1974, inaugurou-se uma fase de extroversão econômica — longe porém de recompor o quadro vigente no imediato após-guerra. Finalmente, a partir de 1974 definiu-se uma nova fase de introversão, chegando-se a uma situação mais próxima à do início da década de 60.

Com relação às exportações, é ainda fundamental considerar que houve uma notável diversificação de sua pauta, a qual acompanhou o seu rápido crescimento posterior a 1967. Assim, por exemplo, as vendas de café como proporção do total exportado declinaram de 60 por cento em 1949/50 e 53 por cento em 1962/63 para 13,4 por cento em 1978/79. Ao mesmo tempo, os produtos manufaturados passaram de 10,5 para 45 por cento do total entre 1968/1980. Esse fenômeno também foi observado em vários outros países do Terceiro Mundo e na América Latina, mas no caso brasileiro foi particularmente acentuado. Sua conseqüência mais óbvia foi tornar o valor das exportações menos suscetível a contrações bruscas.

TABELA 3

ESTRUTURA DA PRODUÇÃO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
(Cr\$ 10⁶ de 1970)

CATEGORIAS DE USO	1949		1959		1970		1975		1980	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Bens de Consumo Não Durável	16.247	72,8	32.419	56,7	52.432	45,0	70.521	36,8	94.063	34,4
Bens Intermediários	4.552	20,4	14.079	24,6	40.082	34,4	66.296	34,6	102.410	37,4
Bens de Consumo Durável	565	2,5	2.934	5,1	10.836	9,3	25.475	13,3	36.951	13,5
Bens de Capital	949	4,3	7.724	13,5	13.116	11,3	29.459	15,4	40.227	14,7
Total	22.313	100,0	47.156	100,0	116.516	100,0	191.751	100,0	273.651	100,0

Fontes dos dados brutos: FIBGE e Ministério do Planejamento.

Observações: — os valores para 1970 foram calculados a partir das participações relativas de cada categoria de uso, estimadas por Bonelli e Façanha (1978).

— projetamos sobre estes dados as taxas de crescimento da produção real provenientes das séries da FIBGE e do Ministério do Planejamento.

— calculamos os níveis de produção para o ano de 1949 utilizando as estimativas de Candal (1969) para a distribuição dos gêneros industriais segundo as diferentes categorias de uso.

Finalmente, cabe assinalar que a intensidade do crescimento e das transformações estruturais da economia brasileira teve sua contrapartida em profundas mudanças na estrutura social. Assim, entre 1940 e 1980 a proporção da *população economicamente ativa* (PEA) no setor secundário mais do que duplicou, passando de 10,3 para 25,3 por cento do total.² Essa evolução não foi linear ao longo do período em questão: mais de quatro quintos da expansão relativa da PEA industrial entre 1940 e 1980 ocorreram a partir de 1960; também depois de 1960 ocorreram mais de três quintos do declínio relativo da PEA agrícola. São dados que assinalam o engano das teses de meados dos anos 60, que davam por esgotado ou muito enfraquecido o dinamismo da geração de empregos no setor secundário da economia.

TABELA 4

COEFICIENTES DE COMÉRCIO EXTERIOR E RELAÇÕES DE TROCA

Ano	Exportações PIB	Importações PIB	Relações de Troca (1963=100)	Ano	Exportações PIB	Importações PIB	Relações de Troca
1947	14,8	13,7	99	1964	5,2	4,6	115
1948	14,4	11,4	94	1965	6,1	4,0	108
1949	13,0	10,4	89	1966	6,7	5,1	101
1950	9,9	11,1	156	1967	6,4	5,4	97
1951	10,1	16,2	161	1968	6,3	6,2	99
1952	7,8	14,3	145	1969	6,8	6,2	105
1953	8,4	9,5	152	1970	6,6	6,9	115
1954	6,7	10,7	175	1971	6,4	7,5	105
1955	7,2	7,5	130	1972	6,7	8,1	114
1956	7,5	7,1	129	1973	6,7	8,6	124
1957	6,4	8,3	141	1974	6,6	10,5	102
1958	5,7	7,4	138	1975	6,9	9,4	98
1959	6,8	7,6	119	1976	6,4	8,6	110
1960	6,1	7,1	116	1977	6,1	7,6	130
1961	6,1	6,2	113	1978	6,5	7,5	112
1962	7,6	5,8	100	1979	6,7	7,6	101
1963	6,2	5,7	100	1980	7,6	7,0	83,6

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Banco Central, de *Conjuntura Econômica*, e da CEPAL. Dados em valores constantes de 1970.

Por outro lado, houve uma significativa ampliação da PEA nos serviços urbanos. Parte dessa ampliação inclui, sem dúvida, o chamado setor informal do mercado de trabalho, mas uma parcela substancial corresponde ao emprego assalariado no comércio, administração e serviços públicos.

As modificações na estrutura social foram acompanhadas por aumentos nos níveis de escolaridade da população e por um declínio da proporção de analfabetos entre as pessoas de mais de 15 anos de idade: de 56 por cento em

² O crescimento relativo da PEA na Indústria Manufatureira foi semelhante: de 7,4 para 15 por cento da PEA total entre 1940 e 1976.

TABELA 5

— COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR SEUS PRINCIPAIS PRODUTOS — 1968/80

(Porcentagens)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
TOTAL GERAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1) Produtos Básicos	79,3	77,7	74,8	68,3	66,0	64,5	56,8	57,5	60,1	57,0	51,2	46,3	42,0
2) Produtos Industrializados	20,2	21,4	24,3	28,5	32,8	32,9	40,7	40,1	36,1	40,7	47,4	52,6	56,5
a) Semi-manufaturados	9,7	9,4	9,4	8,8	10,3	9,8	12,3	10,3	8,7	9,0	10,9	12,2	11,6
b) Manufaturados	10,5	12,0	14,9	19,7	22,5	23,1	28,5	29,8	27,4	31,7	36,5	40,4	44,9
Transações Especiais	0,5	0,9	0,9	3,2	1,2	2,6	2,5	2,4	3,8	2,3	1,4	1,1	1,5

Fonte: Dados básicos do Banco Central do Brasil.

1940 para 26,1 por cento em 1980, fenômeno que também foi mais intenso a partir dos anos 50.³

As tendências de longo prazo da economia brasileira, que mostram o notável dinamismo expansivo e as profundas transformações estruturais, produziram, coexistiram, ou até certo ponto foram viabilizadas por características que tipificam um estilo de crescimento que tem sido submetido a uma intensa apreciação crítica na literatura sobre o desenvolvimento econômico.

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA
(POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA)

TABELA 6

PERCENTIS	1960	1970	1980
20—	3,9	3,4	2,8
50—	17,4	14,9	12,6
10+	39,6	46,7	50,9
5+	28,3	34,1	37,9
1+	11,9	14,7	16,9

Fonte: Dados básicos do IBGE.

A característica que sobressaiu refere-se, sem dúvida, à ampliação das desigualdades sociais, simultaneamente com a preservação de grandes margens de pobreza absoluta. A Tabela 6 é por demais eloqüente para ilustrar o primeiro desses aspectos. Como se pode constatar, as distâncias relativas entre os níveis de renda dos brasileiros aumentaram de forma persistente desde o início dos anos 60. Não é por menos que o coeficiente de concentração de renda no Brasil situa-se entre os dez mais elevados do mundo, considerados os países para os quais há dados comparáveis. Por outro lado, em 1974/75, não obstante o vigoroso crescimento observado nos anos anteriores, cerca de um terço das famílias brasileiras ainda permanecia abaixo da linha de pobreza absoluta, equivalente a duas vezes o menor salário mínimo mensal do país, ou seja, 364 dólares anuais de gastos por pessoa (preços de 1979).

Houve muita controvérsia em torno da funcionalidade, disfuncionalidade ou indiferença do agravamento da desigualdade social, bem como da permanência de amplas margens de pobreza absoluta, em relação ao desempenho da economia. O que nos parece menos sujeito a discussão, porém, é que essa evolução

³ No entanto, não se observou correlação semelhante no caso da organização da força de trabalho assalariada. A liberdade sindical, que foi ampliada entre os anos 40 e 60, sofreu uma significativa restrição a partir de meados desta última década, sob o regime autoritário. As possibilidades de expressão e influência política dos trabalhadores também foram bastante restringidas depois de 1964, mediante o estreitamento das liberdades partidárias e o estrito controle do processo eleitoral.

adversa foi agravada pela política social “regressiva” do regime brasileiro entre 1964 e 1974: baixos reajustes salariais fixados pelo governo,⁴ enfraquecimento da estabilidade no emprego, duras restrições à liberdade sindical e contenção dos gastos públicos com finalidades sociais.

Um segundo aspecto diz respeito aos desequilíbrios do processo de crescimento, entre os quais destacamos os seguintes:

1. O rápido declínio da participação do PEA agrícola no PEA total não foi conseqüência de um processo generalizado de modernização tecnológica do setor. Ao contrário, a agricultura seguiu se expandindo mais com base na ampliação da fronteira agrícola do que no aumento da produtividade. Esta aumentou apenas lentamente quando considerado o conjunto do setor. Na verdade, a capitalização e a modernização tecnológica rurais processaram-se de forma muito pouco dinâmica e bastante desigual entre produtos e regiões.

Tal modalidade de desenvolvimento agrícola, embora tenha tido implicações negativas do ponto de vista dos preços dos alimentos e dos rendimentos reais da massa de trabalhadores rurais, liberou recursos de financiamento para sustentar a acumulação urbana, contribuindo indiretamente para viabilizar o dinamismo do padrão de crescimento industrial vigente nas últimas décadas. Trata-se de um importante contraste entre a experiência brasileira e a de outros países da América Latina, que se viram diante da opção de importar alimentos (ou comprometer suas exportações desses produtos) ou realizar pesadas inversões para aumentar a produtividade do setor.

Existem, porém, evidências de que essa modalidade de desenvolvimento agrícola pode tornar-se inviável se for admitida a continuidade do dinamismo do crescimento brasileiro, em função tanto das novas exigências impostas à agricultura pelo conjunto da economia como das condições endógenas de expansão do setor.⁵

2. No que se refere à indústria, é relevante observar que o dado da participação do agregado máquinas — equipamentos — produtos metalúrgicos no produto manufatureiro tende a superestimar o desenvolvimento do setor,

⁴ Diretamente o salário mínimo e os salários dos funcionários públicos, de forma geral os salários afetados pela fórmula de reajustes vigente desde 1964.

⁵ Tais exigências decorrem de: (i) a necessidade de continuar expandindo as exportações agrícolas para atender à demanda de divisas; (ii) o atraso da produção agrícola voltada para o mercado interno, configurado no período que se estende desde o final dos anos 60 até o início do atual decênio; (iii) a demanda de insumos agrícolas substitutivos de derivados do petróleo. As condições endógenas têm a ver com o afastamento, hoje considerável, das novas fronteiras agrícolas, com implicações negativas sobre os custos de transporte dos alimentos.

TABELA 7
DADOS BÁSICOS SOBRE O ENDIVIDAMENTO EXTERNO

ANO	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Juros		(7)	(8)	(9)
						Juros Líquidos	Juros Déficit em c.c. (5/4)			
1967	3.372	199	3.173	237	184	77,6	73	115	628	
1968	3.780	256	3.524	508	144	28,3	84	111	960	
1969	4.403	655	3.748	281	182	64,8	21	322	1.250	
1970	5.295	1.187	4.108	562	234	41,6	119	168	1.476	
1971	6.622	1.723	4.899	1.307	302	231	118	564	1.685	
1972	9.521	4.183	5.338	1.489	359	24,1	161	492	2.322	
1973	12.571	6.416	6.155	1.688	514	30,5	198	1.175	2.577	
1974	17.166	5.269	11.897	7.122	652	9,2	248	1.448	2.595	
1975	21.171	4.040	17.131	6.700	1.498	22,4	235	1.276	3.666	
1976	25.985	6.544	19.441	6.013	1.809	30,1	380	1.702	4.814	
1977	32.037	7.256	24.781	4.037	2.103	52,1	455	2.223	6.226	
1978	43.511	11.895	31.616	6.990	2.696	38,6	564	2.512	8.122	
1979	49.904	9.689	40.215	10.742	4.106	39,2	636	2.212	10.713	
1980	53.847	6.913	46.934	12.886	6.311	49,0	310	1.923	13.013	
1981	63.247	6.900	56.347	10.600	8.700	82,0	—	—	16.400	

Fonte: *Conjuntura Econômica* e Banco Central.

ao menos em confronto com os países capitalistas desenvolvidos. Isto porque a participação dos bens de consumo duráveis no referido agregado é muito superior no caso brasileiro do que, por exemplo, nos países europeus. Embora o setor de bens de capital no Brasil seja mais amplo e integrado do que nos demais países da América Latina (México, por exemplo) pode-se dizer que apresenta uma espécie de “atraso relativo”, caracterizado por insuficiente desenvolvimento tecnológico e, mais ainda, por uma reduzida participação nacional na geração da tecnologia utilizada. Existem restrições estruturais à modificação dessa situação, e eliminá-la ou ao menos atenuá-la poderá representar uma condição relevante para preservar a longo prazo o ritmo histórico de expansão da economia observado no após-guerra.

3. Com relação ao setor externo, cabe notar que o Brasil, depois de desfrutar de uma posição credora em termos líquidos no fim dos anos 40, acumulou uma dívida que no início desta década alcançava uma proporção próxima a um quarto do PIB e a duas vezes e meia o valor das exportações. Deste total, aproximadamente um terço deve ser empregado no pagamento dos juros, proporção que se eleva a dois terços se acrescentamos as amortizações.

Dadas as dificuldades para, dentro do atual marco estrutural, obter saldos comerciais positivos muito significativos nos próximos anos (a menos que se prolongue o estado depressivo em que a economia mergulhou em 1981), coloca-se um desequilíbrio financeiro fundamental, com implicações também decisivas sobre o padrão de crescimento futuro da economia brasileira. Tal desequilíbrio, para ser enfrentado de modo satisfatório, exigiria tanto um grande esforço de mobilização nacional visando impedir o estreitamento do já apertado raio de manobra doméstico na condução da política econômica, como a realização de significativas e rápidas mudanças estruturais com vistas a ampliar o coeficiente de exportações e manter baixo o coeficiente de importações.

4. Sobressai, por outro lado, a extrema dependência do desenvolvimento da economia brasileira com relação ao petróleo. Em 1973, aproximadamente 44 por cento do consumo de energia no Brasil era satisfeito por este produto, proporção excessivamente alta se levamos em conta a abundante disponibilidade de outras fontes energéticas. Nessa mesma época (1971) mais de quatro quintos do transporte (cargas e passageiros) era realizado por veículos automotores, um percentual várias vezes superior ao dos países desenvolvidos. Ademais, devido à má qualidade do carvão nacional e ao baixo preço do petróleo, o óleo combustível veio a cumprir um papel

crucial como insumo energético para a indústria.⁶ Essa realidade coloca, portanto, um desafio de grandes proporções para os próximos anos. Dado o peso que o petróleo já alcançou nas importações, a menos que se descubram grandes jazidas deste produto em território brasileiro, o Brasil terá que modificar forçadamente a sua matriz energética. Como é óbvio, a intensidade e a forma de fazê-lo condicionarão estreitamente as possibilidades e o estilo do desenvolvimento brasileiro.

5. Por último, não pode deixar de chamar a atenção a presença do mais notável *invitado de pedra*⁷ do desenvolvimento brasileiro: a inflação crônica e elevada. A alta dos preços tendeu a recrudescer durante a Segunda Guerra Mundial e, depois de um certo retrocesso na segunda metade dos anos 40, sofreu uma nova inflexão ascendente que, independentemente das flutuações, manteve-a, em média, acima dos 20 por cento ao ano.

A inflação brasileira pode ser encarada, na melhor tradição da análise estruturalista, como reflexo da rapidez e intensidade das transformações na economia, com implicações em termos de mudanças nos preços relativos. Sua funcionalidade explica-se pela incapacidade do sistema de intermediação financeira de mobilizar poupança para financiar os investimentos ou de articular organicamente o capital financeiro ao industrial. Com algumas exceções ao longo do tempo, não chegou a obedecer nenhuma dinâmica salários-preços. Da mesma forma, as teorias que a associaram necessária e simplificada ao déficit fiscal foram desmentidas pela experiência brasileira desde fins dos anos 60, quando o setor fiscal se tornou superavitário.

A disfuncionalidade da inflação foi sentida durante suas fases de aceleração descontrolada, como em 1962-64 e desde 1979, gerando reações contencionistas na política econômica. A importância deste fenômeno é crucial, pois, cabe lembrar, sob a motivação ou a pretexto de uma inflação elevada foram aplicados em países como Chile e Argentina esquemas de política econômica que transcenderam o mero objetivo da estabilidade dos preços, na busca de um padrão de desenvolvimento menos industrializante e mais aberto para o exterior.

II. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO

Uma das características marcantes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil diz respeito ao significativo papel do Estado como fator de impulso à

⁶ O núcleo dinâmico que impulsionou a economia brasileira durante o pós-guerra associou-se estreitamente ao consumo de petróleo: a indústria automobilística, a construção civil, a petroquímica (desde os anos 60) e a própria indústria petrolífera. Não é para menos que em 1976, das dez maiores empresas do país (segundo vendas), aproximadamente oito eram direta ou indiretamente vinculadas ao consumo de petróleo.

⁷ Expressão de Anibal Pinto em suas análises sobre a inflação chilena.

industrialização. Esse papel foi exercido não apenas através de suas funções fiscais e monetárias e de controle do mercado de trabalho ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos mas também e sobretudo pela (i) definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais da economia no pós-guerra; (ii) criação da infra-estrutura e produção direta de insumos indispensáveis à industrialização pesada.

Essa característica expressa uma especificidade dos países capitalistas que Hirschman chamou de *late-late-comers* e que assumiu no Brasil uma de suas expressões máximas. De um prisma de análise estritamente econômico, isto se explica por circunstâncias como:

i) Tais países ingressaram na era industrial quando as bases técnicas e financeiras das atividades manufatureiras já eram relativamente complexas, implicando grandes dimensões de plantas e elevadas exigências tecnológicas.

ii) Paralelamente, a economia primária exportadora não engendrou mecanismos de centralização financeira privada capazes de oferecer sustentação à acumulação industrial nas condições acima mencionadas, afora o problema representado pela grande magnitude do volume de recursos a ser mobilizado em um estágio ainda incipiente de desenvolvimento das forças produtivas.⁸

iii) Os grandes projetos industriais têm uma forte relação de interdependência, o que obrigava a que sua implementação fosse feita de forma até certo ponto conjunta, em razão do risco de torná-los inviáveis devido aos problemas de capacidade ociosa e de balanço de pagamentos. A esta exigência acrescentaram-se ainda as necessidades de infra-estrutura e de fornecimento de matérias-primas básicas.

iv) O avanço no sentido das etapas superiores da industrialização foi simultâneo ao (e em parte causado pelo) acelerado movimento de internacionalização do capital que sucedeu à reconstrução européia. Assim, a coordenação acima mencionada tinha que ser mais ampla e complexa, na medida em que devia incluir também a negociação e a administração da participação das empresas estrangeiras nos grandes blocos de investimento, estabelecendo uma divisão de tarefas entre elas, o capital privado nacional e as empresas estatais.

Foram estas as condições que impuseram ao Estado assumir, de fato, o papel de principal instrumento de centralização financeira, coordenação dos grandes blocos de investimento, construtor da infra-estrutura e produtor de matérias-primas e insumos básicos. A forma e a maior ou menor intensidade com que assumiu esse papel, bem como a *performance* resultante, constituem um elemento-chave para interpretar as particularidades do desenvolvimento brasileiro em relação a outros *late-late-comers*, tanto quanto ou mais do que as carac-

⁸ Ver, a respeito, Coutinho e Reichstul, 1977.

terísticas do chamado processo de substituição de importações. Para explicar, por exemplo, a diferença entre a trajetória do capitalismo argentino e brasileiro, será essencial levar em conta por que, no caso da Argentina, o Estado teve menor capacidade para transferir recursos do setor exportador (mais amplamente, da agricultura) para acumulação industrial e, ademais, assumiu com muita timidez o papel de agente produtor, direto ou indireto. É eloqüente a esse respeito assinalar o atraso na implementação do programa siderúrgico argentino comparado ao brasileiro e mesmo ao chileno.

Outro paralelo interessante poderia ser feito com o México, onde o menor avanço da industrialização em face do Brasil deveu-se, em parte, à ação menos agressiva do Estado no sentido de forçar a verticalização da indústria. É verdade que, diferentemente do Estado brasileiro, o mexicano foi muito mais “eficiente” na organização de um sistema centralizado de intermediação financeira, sem rival na América Latina, bem como no controle dos mecanismos de propagação inflacionária. Porém, a partir de meados dos anos 50 até o começo dos anos 70 o Estado mexicano retrocedeu, comparativamente ao brasileiro, na ação de promover o desenvolvimento da indústria de bens de produção, limitando-se cada vez mais à posição de fornecedor de economias externas ao capital privado e regulador do sistema financeiro

Pode-se estimar que o conjunto do setor público brasileiro atualmente responde por mais de 40 por cento da formação bruta de capital fixo na economia. Entre as 5 300 maiores empresas não financeiras, aproximadamente 30 por cento do patrimônio e 5,2 por cento das vendas correspondiam, em 1975, a empresas estatais. Como já foi sugerido, estas se concentram primordialmente na produção de bens intermediários (incluindo energia). (Dados básicos de Calabi e outros, 1979.)

III. AS EMPRESAS TRANSNACIONAIS E A INDUSTRIALIZAÇÃO

No tripé em que se baseou a industrialização brasileira desde meados dos anos 50, formado pelas empresas do Estado, do capital privado e do capital estrangeiro, a estas últimas coube compartilhar com as empresas estatais o papel de principal protagonista. Sua participação direta na produção manufatureira não constitui por certo uma novidade histórica, mas intensificou-se notavelmente a partir da época mencionada. O salto da indústria brasileira na direção dos ramos manufatureiros “pesados” de bens de produção e de consumo duráveis é inseparável da penetração das empresas transnacionais no setor.

Em termos resumidos, as principais características resultantes do processo de “transnacionalização” da indústria brasileira nas três últimas décadas são as seguintes:

1. As empresas transnacionais (E) concentram-se predominantemente na indús-

tria de transformação, onde controlam mais de 30 por cento do estoque de capital do setor. Das 1 000 maiores empresas do país (por volume de vendas em 1974) aproximadamente dois terços são industriais; entre elas as ET equivaliam a 12 por cento do número total, 50 por cento do valor das vendas e 43 por cento do estoque de capital. (Dados básicos de FINEP, 1978.)

2. Dentro da indústria, as ET concentram-se nos subsetores mais dinâmicos. Em 1970, entre as empresas líderes, as ET dominavam a produção de bens duráveis de consumo (85 por cento das vendas) e participavam majoritariamente na produção de bens de capital (57 por cento das vendas). Mesmo nos dois outros subsetores (bens de consumo não duráveis e bens intermediários) sua participação era significativa (43 e 37 por cento, respectivamente) (*idem*, FINEP 1978).
3. As ET operam com escalas de produção, intensidade de capital, grau de oligopolização, complexidade tecnológica e produtividade mais elevadas que as empresas nacionais. Predominam também na exportação de produtos manufaturados.
4. Até meados dos anos 50 predominavam as ET de origem norte-americana. Posteriormente, observa-se uma significativa diversificação dos países de origem, adquirindo importância as ET alemãs, japonesas e suíças, ainda que as ET dos Estados Unidos continuem detendo a maioria em confronto com qualquer país isolado.
5. Para atenuar os possíveis conflitos entre a expansão das ET e os “interesses nacionais” concorreram as seguintes circunstâncias:

i) o alto grau de complementaridade entre as atividades das ET e das empresas privadas nacionais do setor industrial. Este foi o caso típico da indústria automobilística e da indústria de componentes (autopeças). A complementaridade é mais óbvia em relação ao conjunto da economia pois, apesar de crescente, é ainda reduzida a participação do capital estrangeiro na construção civil, no sistema financeiro, na prestação de serviços, na agricultura e na mineração.

ii) a tendência observada desde fins dos anos 60 de associação das ET com as empresas nacionais, privadas ou estatais. No caso das empresas privadas (nacionais) essa associação aparece como atraente do ponto de vista tecnológico *lato sensu* (incluindo a diferenciação de produtos, marcas e *marketing*), financeiro e de garantia de mercados para exportação. Com relação às estatais este último aspecto parece ser o predominante.

iii) as dificuldades do balanço de pagamentos constituem um fator persuasivo na justificação de uma política governamental permissiva com relação às ET. Por outro lado, o único período (desde 1947) de bonança prolongada do

setor externo (1968 a 1973), foi simultâneo com uma rápida aceleração do crescimento, desfrutada amplamente pelas empresas privadas nacionais, o que amenizou os possíveis conflitos com as ET.

iv) finalmente, cabe assinalar a importância crucial e habitualmente desconsiderada da relativa fragmentação de interesses das ET, que provêm de países distintos, atuam em setores industriais diferentes, obedecem a uma dinâmica de acumulação diferente e não reagem da mesma forma face às conjunturas econômicas favoráveis ou adversas ou a controles e limitações impostos pela política econômica governamental. A referida fragmentação tem como contrapartida a multiplicidade e a diferenciação dos nexos das ET com as empresas brasileiras (privadas ou estatais), fragmentando também os interesses nacionais frente ao capital estrangeiro.

SEGUNDA PARTE: OS CICLOS DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL

No período do após-guerra, a expansão do produto manufatureiro apresentou três inflexões mais agudas, as quais condicionaram variações semelhantes no crescimento do PIB. A primeira delas ocorreu a partir de 1962, depois de uma notável trajetória expansionista desde o final da guerra (9,7 por cento ao ano) e particularmente no quinquênio anterior (1956-1961), em que a taxa de crescimento do produto industrial alcançou a média dos 11 por cento ao ano. No quinquênio seguinte (1962-1967) esta taxa declinou mais de quatro vezes, atingindo a média de 2,6 por cento anual.

A segunda inflexão observou-se a partir de meados de 1967, inaugurando a fase expansiva do “milagre” econômico, durante a qual o produto industrial cresceu a quase 13 por cento ao ano, até 1973. Em seguida, a indústria entrou em uma fase de desaceleração (1973-1980) tendo sua taxa de crescimento sido inferior à metade daquela observada durante o “milagre”, embora não muito inferior à tendência histórica do após-guerra e ainda razoavelmente elevada em confronto com outros países.

I. AUGE E DECLÍNIO DO CRESCIMENTO INDUSTRIAL (1947-1962)

Na verdade, foi durante o período que se estendeu desde a Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 60 que o país caminhou para etapas mais avançadas da industrialização moderna. Para isto foi decisivo um conjunto de condições, entre as quais:

1. A base relativamente ampla do mercado doméstico, aumentada significativamente nos anos 30;
2. As políticas fortemente protecionistas em relação à indústria doméstica e de apoio à substituição de importações;

3. Os investimentos estatais, seja na infra-estrutura de energia e transportes ou diretamente na produção de insumos básicos;
4. A entrada massiva de capital estrangeiro na produção de bens manufaturados destinados ao mercado interno (sobretudo a partir de meados dos anos 50);
5. Os fortes incentivos e subsídios fiscais, creditícios e cambiais ao investimento privado na indústria;
6. O crescimento da oferta agrícola a uma taxa média superior a 4 por cento ao ano sem que o setor demandasse um volume significativo de investimentos e recursos financeiros.

A fase que se estende desde a guerra até meados dos anos 50, cuja importância foi muitas vezes subestimada, deve ser considerada fundamental. Por um lado, começaram a operar empreendimentos iniciados pelo Estado durante a guerra e voltados à produção de minério de ferro (Companhia Vale do Rio Doce), barrilha e soda cáustica (Companhia Nacional de Álcalis), aço (Companhia Siderúrgica Nacional) e aços especiais (Acesita).⁹ Por outro lado, continuou a proteção ao mercado interno em favor da produção industrial doméstica. A proteção natural representada pelo conflito mundial, seguiu-se uma fase de liberalização das importações (1945-46); mas o rápido esgotamento das reservas de divisas e a defesa dos interesses do café impôs (a partir de 1947) uma política simultânea de controle de câmbio e de preferências especiais que favoreceu as importações de máquinas e equipamentos.¹⁰

Ademais, a guerra da Coréia, com o temor de que os fluxos do comércio internacional viessem a sofrer interrupção, gerou um *boom* de importações de máquinas e equipamentos em 1951/52, que permitiu ampliar significativamente

⁹ Vale acrescentar ainda os investimentos estatais na área dos transportes rodoviários desde meados dos anos 40, por intermédio do Programa Rodoviário Nacional (1946), com financiamento vinculado ao recolhimento do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL). Da mesma forma, merece registro a entrada do Estado na área de produção de energia elétrica (1945). Embora isto houvesse ocorrido em uma região então periférica ao processo de industrialização, criou o precedente para posterior e rápida expansão da ação governamental direta neste campo.

¹⁰ O controle de câmbio foi estabelecido em meados de 1947 e estendeu-se até o início de 1953 em sua forma original. A taxa de câmbio foi mantida fixa nesse período, enquanto o índice de preços se elevava em torno de dois terços. As importações eram liberadas por intermédio de licenças. O congelamento do câmbio favoreceu aos interesses cafeeiros a curto prazo, pois impedia a queda dos preços do café (dada a posição quase monopolista do Brasil na comercialização deste produto). Ademais, depois de 1949 houve uma considerável melhora desses preços, a qual contribuiu para a viabilidade da política adotada e garantiu uma razoável disponibilidade de divisas.

a capacidade instalada (e/ou a modernização de alguns setores) para o crescimento subsequente.¹¹

Como resultado das condições anteriores e como reflexo dos efeitos multiplicadores e aceleradores do aumento do emprego urbano, o mercado doméstico industrial continuou expandindo-se rapidamente — mais de 2,2 vezes entre 1947-1956 — ao mesmo tempo em que prosseguiram os estímulos da substituição de importações ao processo de industrialização. Entre fins dos anos 40 e meados dos anos 50 declinou consideravelmente o coeficiente importado da oferta total de bens de consumo duráveis, bens de capital e bens intermediários.

Finalmente, na primeira metade dos anos 50 foram tomadas quatro outras iniciativas governamentais que viriam a ser decisivas para o salto industrial posterior. Primeiro, a Instrução 70 (1953) da SUMOC, que disciplinava alocação de importações de forma mais racional e definida em função dos interesses industriais; além disso, mediante o leilão de divisas, passou a representar uma fonte fundamental de recursos para o Estado.¹² Segundo, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com a função primordial de apoiar a ampliação da infra-estrutura de transportes e energia. Terceiro, a criação da PETROBRÁS (1953), monopólio estatal do petróleo, que desenvolveu rapidamente as atividades de prospecção, produção e refino desse produto. Quarto, a Instrução 113 (1955) da SUMOC, que permitia às empresas estrangeiras sediadas no país importarem máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, sempre que as autoridades governamentais estimassem “conveniente para o desenvolvimento do país”.¹³

Em termos de desenvolvimento industrial posterior, o significado da primeira metade dos anos 50 também inclui a maior legitimidade que assumiram

¹¹ As importações em 1951/52 cresceram mais de 60 por cento (em volume) com relação a 1949/50. O nível de importações desses anos somente veio a ser superado em 1968. Na verdade, a maior facilidade para importar em 1951/52 tinha por objetivo permitir a formação de estoques de matérias-primas e insumos intermediários, mas a rápida escassez e a especulação que ocorreram na comercialização internacional desses produtos acabaram favorecendo principalmente as importações de máquinas e equipamentos.

¹² As importações foram divididas em cinco categorias, segundo a sua essencialidade. Para cada uma delas havia o leilão correspondente. Criou-se, além disso, uma categoria “especial”, sujeita à taxa de câmbio oficial, e que incluía máquinas e equipamentos.

¹³ Os investidores estrangeiros podiam importar bens de capital sob a condição de concordarem em ser reembolsados mediante a participação no capital da empresa a que se destinavam esses bens. Muitas vezes as empresas transnacionais aproveitaram, além disso, para importar máquinas e equipamentos obsoletos em seus países de origem e a preços inflacionados. A Instrução 113 foi promulgada durante o governo de Café Filho, entre o suicídio de Vargas (agosto de 1954) e o mandato presidencial de Kubitschek. O ministro da Fazenda de Café Filho era Eugenio Gudim.

os esforços de industrialização, reflexo, em grande parte, dos já ponderáveis interesses situados no setor.¹⁴

O “Boom” do Plano de Metas

Foi a partir de meados dos anos 50 até o início dos anos 60 que a industrialização brasileira sofreu transformações estruturais decisivas. Esse avanço foi realizado sob impulso do *Plano de Metas* do governo Kubitschek (1956-1960) e caracterizou-se por uma intensa diferenciação industrial num espaço de tempo relativamente curto, articulada diretamente pelo Estado. Nesse período instalaram-se no país as indústrias automobilística, de construção naval, material elétrico pesado e outras de máquinas e equipamentos, permitindo uma significativa ampliação do setor de bens de capital. Ao mesmo tempo expandiram-se consideravelmente indústrias básicas como a siderúrgica, a de metais não ferrosos, química pesada, petróleo, papel e celulose.

Para os avanços mencionados, afora os investimentos estatais em infra-estrutura e na produção direta de insumos, foram decisivos, como instrumentos de política econômica:

- i) a Instrução 70 e o aumento da carga tributária e do déficit fiscal, como fontes de financiamento;
- ii) A Instrução 113, como expediente para trair a curto prazo os investimentos estrangeiros diretos;
- iii) o crédito oficial subsidiado para estimular a acumulação do setor privado nos setores considerados prioritários;
- iv) a criação de grupos executivos com representantes da SUMOC, CA-CEX, BNDE e dos empresários, para organizar, incentivar (por exemplo, mediante concessões de terrenos industriais, isenções de importação e linhas especiais de crédito) e acompanhar a implementação das diferentes metas setoriais.

Dentro da divisão de tarefas, articulada pelo Estado, entre o capital estrangeiro, as empresas públicas e o capital privado nacional, coube uma proteção especial a este último, que representava a parte mais frágil do tripé. Tal proteção consistiu em abundantes incentivos para sua expansão na indústria de bens de capital e nos setores fornecedores das empresas transnacionais — como foi o caso típico da indústria automobilística. Merece ainda destaque o seu domínio quase exclusivo nos setores não manufatureiros, como o da construção pesada. Ademais, o capital privado nacional beneficiou-se amplamente da expansão da demanda derivada por bens de consumo não duráveis, subsetor que tinha

¹⁴ Cabe recordar que o candidato vitorioso nas eleições de 1950 (Getúlio Vargas) apresentou uma plataforma eleitoral que criticava o governo precedente por atitudes e compromissos que seriam contrários ao progresso industrial do país.

maior peso relativo na indústria e cuja produção entre 1949 e 1962 elevou-se em aproximadamente 2,2 vezes.

No que se refere à participação direta do Estado, merece atenção especial a ampliação da Companhia Siderúrgica Nacional, bem como a criação de mais três companhias produtoras de aço. Expandiu-se também significativamente a PETROBRAS e o setor estatal de produção de energia elétrica, organizando-se, no início dos anos 60, a ELETROBRAS, *holding* do setor hidrelétrico. Entre 1949 e 1959, a formação bruta de capital fixo das empresas com participação do governo federal quadruplicou como proporção do PIB, passando por outro lado de 3,1 para 8,2 por cento do total da Formação Bruta de Capital Fixo. Por sua vez, o investimento governamental total (governo central e suas autarquias, estados, municípios, exclusive as empresas públicas manufatureiras, extrativas e financeiras) aumentou entre 1956 e 1962 a uma taxa aproximada de 15 por cento ao ano em termos reais; os gastos governamentais como proporção do PIB elevaram-se de 15,3 para 17,8 por cento entre 1955 e 1960/61.

Com relação ao capital estrangeiro, o amplo recurso à Instrução 113 não se deveu exclusivamente ao desejo de atrair investimentos estrangeiros em setores de tecnologia mais complexa, mas também à crise do balanço de pagamentos que acompanhou a deterioração das relações de troca posterior a 1953, simultaneamente à acumulação dos serviços de dívida contraída em função do *boom* importador do biênio 1951/52. Do ponto de vista da política econômica interna, a Instrução 113 parecia permitir contornar os problemas de balanço de pagamentos para a importação de máquinas e equipamentos. Para as firmas estrangeiras garantia a exploração de um mercado de razoáveis dimensões, porém relativamente fechado às importações de seus produtos devido à escassez de divisas.

Principais Características do Ciclo Expansivo

Em termos resumidos assinalaríamos as seguintes:

1. A liderança do crescimento coube às atividades produtoras de bens de capital e de bens de consumo duráveis, cujas taxas de crescimento entre 1955 e 1962 (média anual) foram de 26,4 e 23,9 por cento, respectivamente. É verdade que em fins dos anos 50 a participação relativa de ambos os setores na produção industrial era ainda relativamente pequena. O mesmo, porém, não ocorria com relação à sua participação nos investimentos industriais: entre 1955 e 1959, enquanto o investimento na indústria de transformação se elevava a 22 por cento ao ano, os investimentos nos subsetores de material elétrico, mecânico e de transporte (representativos das atividades produtoras de bens finais duráveis) cresceram, respectivamente, a 38, 43 e 80 por cento

ao ano, mais do que triplicando a sua participação conjunta no investimento total da indústria (12 para 38 por cento).

2. A avaliação da *performance* dos bens de capital e dos bens de consumo duráveis torna-se ainda mais significativa quando levamos em conta o desempenho dos bens intermediários, que em grande parte reflete o maior ou menor dinamismo dos bens duráveis finais. Neste caso é importante considerar não apenas o ritmo de crescimento da produção de intermediários, que foi de 12,1 por cento ao ano (entre 1955-1962), mas também o peso desse subsetor na formação de capital, elevado e crescente, dada a maior relação capital-produto e o maior tamanho mínimo de suas plantas de produção. Assim, pode-se estimar que, enquanto o estoque de capital no conjunto da indústria de transformação quase dobrou entre 1955 e 1962, o estoque correspondente aos bens intermediários passou dos 26,3 por cento para 31,3 por cento do total da indústria no mesmo período. (Ver Bauman Neves, 1979.)
3. É fundamental ter presente que a produção de bens de capital cresceu significativa e principalmente nos ramos de máquinas-ferramenta e de equipamentos sob encomenda. Por outro lado, não obstante o avanço obtido, não se chegou a “completar” a internalização de um *Departamento I* na economia.¹⁵
4. Ainda com relação aos bens intermediários, cabe assinalar que, ao final do ciclo, havia importantes insuficiências de oferta. Como diz um autorizado estudo sobre o período:

“O fato de que a expansão do setor industrial tinha sido desordenada provocou ao longo do processo uma série de assincronias (. . .) Há uma insuficiente capacidade instalada nas indústrias de bens de produção intermediárias: metalurgia e química básica, borracha, papel, etc.” (Tavares, 1972, p. 165).

¹⁵ De acordo com um estudo sobre o desenvolvimento da produção de bens de capital no período,

“Não obstante a crescente diversificação da oferta, a indústria local de bens de capital está longe de produzir o espectro completo dos bens demandados. Ainda que o desenvolvimento econômico e a ampliação do tamanho do mercado tenham dado lugar à fabricação doméstica de vários produtos novos, a demanda cresceu para outros produtos cuja disponibilidade provém das importações”.

“As importações continuaram, por exemplo, no item de produtos altamente especializados para os quais o mercado doméstico é demasiado pequeno para atrair produtores locais. Além disso, devido as suas vantagens comparativas, as indústrias preferem concentrar-se em produtos mais leves, deixando os mais pesados e/ou mais especializados por conta das importações. Por exemplo, uma investigação sobre as empresas de máquinas-ferramenta, em 1961, mostrou que o peso das máquinas produzidas era menor do que 1 tonelada, comparado com as 2,5 toneladas para máquinas-ferramenta importadas. Empresas que fabricam outros produtos também tendem a especializar-se em bens de capital mais leves” (LEFF, 1968, p. 147).

5. A agricultura manteve um crescimento próximo à sua taxa histórica do pós-guerra (aproximadamente 4,5 por cento ao ano em média) e sem qualquer modificação no padrão tradicional de exploração da terra. Na verdade, este setor permaneceu relativamente marginalizado do Plano de Metas, dada a ênfase fundamental no desenvolvimento industrial.¹⁶ Seu desempenho no período foi considerado altamente insatisfatório por amplos setores técnicos e políticos, reforçando, no início dos anos 60, as pressões em favor de uma reforma agrária.
6. No que se refere ao balanço de pagamentos, fortes desequilíbrios passaram a afetá-lo desde fins dos anos 50, como reflexo de: (a) o novo ciclo de deterioração das relações de troca iniciado em 1958, fator determinante da acumulação de saldos comerciais negativos a partir dessa época; (b) o crescimento dos “serviços” do capital estrangeiro a partir de 1957, como consequência dos investimentos e empréstimos externos acumulados desde o início da década;¹⁷ (c) o curto período de maturação dos empréstimos, contrapartida das condições então prevalentes no mercado internacional de capitais bem como da hostilidade das agências de crédito como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e as instituições de financiamento oficiais e para-oficiais norte-americanas para com a política de industrialização *tout court* do período, com seus aspectos de protecionismo, controle seletivo de importações e déficit fiscal.¹⁸

¹⁶ Deve-se considerar, no entanto, que no período citado foi implementada a produção doméstica de máquinas e implementos agrícolas, que viria a repercutir, posteriormente, na aceleração (restringida) do processo de modernização do setor.

¹⁷ Para 1962/63 = 100 o índice de relações de troca em 1957/58 havia sido de 139,5. A principal causa foi o forte declínio dos preços do café. Por outro lado, as amortizações da dívida externa alcançaram 2.361 milhões de dólares entre 1957-1963, contra 868 milhões entre 1950-1956

¹⁸ Particularmente ilustrativa foi a ruptura de negociações entre o governo Kubitschek e o Fundo Monetário Internacional em 1959, devido à não adoção de uma política de estabilização segundo os requisitos do Fundo. As dificuldades com o Fundo Monetário Internacional estenderam-se a outras instituições financeiras internacionais, dado o papel de avalista do Fundo em relação a elas. Uma tentativa para adiar a crise de balanço de pagamentos consistiu no recurso a precárias formas de financiamento externo a curto prazo, de custos mais elevados e que vieram a encurtar os prazos médios de maturação da dívida externa. Foi o caso dos “*swaps*”, que representavam a contratação de empréstimos de curto prazo em moeda com garantia de cobertura cambial. Da mesma forma recorreu-se mais intensamente aos *supplier's credits*. Em 1959/60 o montante de “*swaps*” somado ao de *supplier's credits* chegou a financiar cerca de 54 por cento do déficit em conta corrente

No governo de Jânio Quadros (janeiro-agosto de 1961) as negociações com o Fundo Monetário Internacional tiveram êxito, dada, inclusive, a reforma cambial “liberalizante” (Instrução 204) realizada logo em seu início e acompanhada de uma forte desvalorização do cruzeiro. Porém, a renúncia de Jânio obrigou a recomençar as negociações, as quais, até

7. Na verdade, o salto industrial do período realizou-se à margem de um sistema de intermediação financeira e de financiamento governamental mais adequado. O gasto público crescente foi financiado em grande medida na base de déficits também crescentes, mediante créditos do Banco do Brasil. O crescimento do crédito privado baseava-se fundamentalmente na expansão primária dos meios de pagamento, por intermédio do referido déficit e do aumento dos depósitos bancários à vista.
8. Talvez o aspecto que mereça mais destaque na fase de crescimento associada à implementação do Plano de Metas tenha sido o elevado grau de complementaridade dos investimentos nos grandes projetos. Neste sentido, é importante lembrar que tanto os projetos de bens de capital como os de insumos básicos adiantaram-se à chamada demanda derivada, direta ou indireta, que poderia resultar da produção de bens de consumo duráveis. Por seu turno, os projetos para produção destes bens, particularmente no que se refere à indústria automobilística, na dimensão em que foram implementados, tampouco obedeceram a critérios de satisfação de uma demanda preexistente, mas adiantaram-se a ela. Não deixou de existir, evidentemente, um esquema de realimentação recíproca que induzisse a investimentos não “planejados” previamente; do mesmo modo, a economia não se manteve imune ao declínio cíclico, uma vez completado o “pacote” de grandes investimentos. De fato, foram estabelecidas as bases técnicas que aumentaram consideravelmente o grau de endogeneidade de sua expansão e de sua dinâmica cíclica, pois:

i) O significativo desenvolvimento do setor de bens de capital, embora “incompleto”, tendeu a internalizar os mecanismos de aceleração e desaceleração associados aos movimentos cíclicos.

ii) A instalação e/ou significativa expansão da capacidade produtiva nos subsetores de insumos básicos também contribuíram para a instabilidade cíclica, na medida em que exigiram investimentos volumosos, de elevada relação capital-produto, longa maturação e descontínuos no tempo.

iii) O fato de o preço médio de alguns bens de consumo duráveis cuja produção se desenvolveu no período, especialmente o automóvel, guardar (como ainda guarda) uma distância significativa com relação à renda média do país, aumentou a instabilidade potencial da demanda e a sua dependência com relação à expansão do crédito ao consumidor, sendo este fortemente afetado pelas políticas de estabilização de preços. Por outro lado, a capacidade que tem a indústria

o final do governo de João Goulart (setembro de 1961/março 1964) nunca chegaram a bom termo. Foi em parte devido às pressões do Fundo Monetário Internacional e do governo norte-americano que o governo brasileiro chegou a adotar a política de estabilização ortodoxa do Plano Trienal (primeiro semestre de 1963), a qual, porém, não perdurou, de forma que a hostilidade externa se renovou. Ver, a respeito, Wells 1977.

automobilística de ampliar suas instalações produtivas além da demanda, em razão das características de mercado e estratégia de concorrência, também implica um óbvio potencial de instabilidade.

A Desaceleração

Foi transparente, a partir de 1962, o declínio do ritmo de crescimento da economia. Entre 1962 e 1967, a taxa média anual de expansão do PIB caiu mais da metade; o crescimento do produto manufatureiro diminuiu aproximadamente quatro vezes em relação ao do ciclo expansivo anterior e o nível de atividade do setor de construção civil diminuiu em termos absolutos.

A desaceleração do crescimento decorreu em grande parte de fatores de natureza cíclica, relacionados com a conclusão do volumoso “pacote” de investimentos públicos e privados iniciado em 1956/57. As políticas de estabilização do início de 1963 e de 1965-1967 (primeiro trimestre) contribuíram para aprofundar essa desaceleração. Sua adoção foi motivada pelo recrudescimento da inflação que, por sua vez, resultou da mesma desaceleração e de problemas derivados do setor externo. No mesmo sentido contribuíram fatores puramente circunstanciais, como foi o caso da seca de 1963. A seguir detalhamos esses argumentos.

Depois da conclusão do mencionado pacote de investimentos, caberia esperar um declínio no ritmo de crescimento da formação de capital na economia, com efeitos adversos sobre as indústrias de bens de consumo e bens intermediários. Tais efeitos adversos, ademais, coincidiriam no tempo com um acentuado crescimento da capacidade instalada, devido aos investimentos dos anos anteriores. Outrossim, no caso da demanda de bens de consumo duráveis, seria pertinente considerar que sua expansão durante o ciclo já havia absorvido as margens de demanda reprimida ou “cativa”, características da substituição de importações.

O raciocínio anterior tem como evidência o declínio da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo da economia a partir de 1962; especialmente intensa foi a desaceleração observada no caso do investimento privado e, mais ainda, das empresas públicas. De fato, em 1962, o investimento governamental constituiu um fator de freio à queda do ritmo de formação de capital fixo para o conjunto de economia, do mesmo modo que em 1963 atuou em sentido contrário, aprofundando a queda do investimento global.

De todo modo, não obstante o esforço de investimento governamental, segundo mostra a Tabela 8 o declínio da taxa de expansão do investimento global começou, como dissemos, em 1962, *antes* da aplicação do programa de substituição de preços do Plano Trienal (primeiro semestre de 1963), de natureza contracionista. Autores como John Wells (1977) contestam a validade

destes dados, sugerindo que a desaceleração do crescimento dos investimentos observou-se não em 1962 mas em 1963. E atribuem tal desaceleração aos efeitos da referida política de estabilização, negando a existência de fatores cíclicos-estruturais que teriam deprimido o ritmo de investimentos.

Entretanto, mesmo que as conjecturas do citado autor sobre a evolução quantitativa dos investimentos fossem corretas, sua conclusão permaneceria equivocada, pois ele ignora a defasagem existente entre a decisão de investir e o processo de ampliação da capacidade instalada.^{19 20} Nesse sentido, a contração do investimento em 1963 responderia a decisões tomadas em 1961/1962, antes da forte contenção monetária do Plano Trienal.²¹

Estima-se, por outro lado, que em princípios dos anos 60 a capacidade ociosa da indústria automobilística elevava-se a 50 por cento. No que se refere aos insumos básicos, é significativo o exemplo do programa siderúrgico, cuja maturação deveria ocorrer em 1963-1965, depois dos volumosos investimentos públicos de 1957/59, e que, em 1962, ainda se mantinham em níveis elevados. Neste ano já haviam sido concluídas importantes etapas do referido programa, bem como os planos de expansão das refinarias de petróleo.

Com relação ao setor de bens de capital é pertinente citar um estudo sobre a época:

“Depois de 1960, demanda e produção continuaram a crescer rapidamente, até que o crescimento agregado brasileiro se fez mais lento a partir de princípio de 1963. No entanto, a capacidade produtiva do setor cresceu ainda mais rapidamente (o que provocou) um desenvolvimento em excesso da capacidade ociosa. *O excesso de capacidade era também generalizado no conjunto do setor de bens de capital ao redor de 1960*, em que pese o grande aumento da renda nacional nos anos precedentes”. (Leff, 1968, pg. 29) (o grifo é nosso).

¹⁹ O que constitui um dos principais reparos à interpretação de Wells. 1977.

²⁰ Depois de escrito este ensaio, li a excelente tese de doutorado de Sochaczewski (1980) que, no seu capítulo V, desenvolve crítica semelhante ao argumento de John Wells.

²¹ Outros autores, como Mário H. Simonsen (1969, capítulo III), procuram explicar a desaceleração do investimento invocando a instabilidade política do período posterior a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961. Pelo mesmo argumento da defasagem (se a Tabela 12 for correta), parece difícil que o crescimento dos investimentos tenha declinado em 1962 devido à crise institucional que começou no último quadrimestre do ano anterior. Afora, evidentemente, o exagero que parece envolver a avaliação sobre a gravidade da referida crise. É interessante notar, porém, que a restrição feita por Wells à hipótese de Simonsen baseia-se em argumento equivocado, ou seja, de que a instabilidade política não causou declínio do ritmo de expansão nos investimentos porque os dados de 1962 mostram que esse ritmo continuou elevado. Novamente Wells esquece de considerar o papel do mecanismo de defasagem em relação aos investimentos. Onde o fator político interferiu talvez com mais peso foi na contenção dos investimentos externos diretos, dada a aprovação pelo Congresso de uma dura lei de controle da remessa de lucros já em 1961. Mas mesmo nesse caso é preciso notar que a expansão desses investimentos já apresentava uma tendência declinante desde fins dos anos cinquenta.

TABELA 8
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO
 Taxas Reais de Crescimento (%)

ANO	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)	10,1	-12,9
1956	7,8	7,3	(5,2)	(2,8)	(36,4)	(34,7)	(3,6)	(7,7)
1957	13,4	8,6	64,2	57,2	138,6	128,4	6,9	18,6
1958	5,9	23,3	17,2	29,8	32,6	46,9	13,8	26,6
1959	12,9	20,2	13,2	(3,4)	41,5	57,5	(4,6)	(8,3)
1960	4,1	0,4	21,5	20,9	25,8	21,2	6,1	11,0
1691	5,1	12,0	(1,8)	(6,3)	34,0	40,0	2,6	10,5
1962	3,1	9,4	3,3	11,2	(5,2)	2,0	4,4	6,5
1963	(2,8)	(0,1)	6,9	(7,9)	(17,3)	(15,6)	2,2	(3,6)
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.

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

(2) deflator do PIB.

Além da perspectiva de continuidade de um elevado ritmo de expansão da demanda, outros fatores contribuíram para que muitos projetos de bens de capital e bens de consumo duráveis fossem superdimensionados:

i) os problemas de escala mínima de produção frente ao tamanho do mercado;

ii) a concorrência entre as empresas transnacionais (bens de capital e bens de consumo duráveis) tratando de garantir faixas futuras do mercado e usufruindo, ao mesmo tempo, das abundantes facilidades e incentivos de natureza temporária oferecidos pelo governo;

iii) mais especificamente com relação aos bens de capital, a subestimação que as empresas transnacionais fizeram da capacidade competitiva de determinadas atividades já instaladas e a superestimação da dimensão do mercado de certos produtos, já que parte da demanda por máquinas e equipamentos importados era efetiva unicamente devido às facilidades de financiamento externo.²²

Para que o esquema anterior se refletisse em desaceleração do crescimento foi decisiva a circunstância de que os investimentos que deram origem e acompanharam o *boom* expansivo foram muito concentrados no tempo, em certas atividades e em projetos de grande magnitude relativa, facilitando assim a descontinuidade subsequente. Para que a inflexão do crescimento não ocorresse ou fosse suave, teria sido necessário que fossem preenchidas algumas condições:

i) que existissem amplas “oportunidades de investimento” capazes de abrir caminho a uma nova frente de expansão;

ii) que essas oportunidades fossem exploradas antes de a economia sofrer uma desaceleração — algo como se, num ciclo schumpeteriano, um novo fluxo de inovações fosse introduzido antes da dinâmica expansiva do anterior se esgotar;

iii) e/ou que fosse encontrada uma forma de dinamizar, a curtíssimo prazo, a demanda de bens de consumo duráveis.

Pode-se considerar, no entanto, que as duas últimas condições não se apresentavam. É verdade que ainda no auge do ciclo havia frentes potenciais de expansão importantes, tanto na área de bens intermediários (incluindo a petroquímica) como nos setores de infra-estrutura de transporte e energia. Seria preciso observar, porém, que havia uma defasagem entre a existência e a percepção de oportunidades de investimento e as condições para aproveitá-las, associadas à elaboração de projetos, aos esquemas de financiamento e à definição sobre a divisão de tarefas entre capital estrangeiro, capital privado nacional e o Estado.²³

²² Ver LEFF, 1968.

²³ A indústria petroquímica depois de 1964 dá um exemplo magnífico deste fato, pois entre a decisão de implantá-la e o início efetivo da implementação transcorreram pelo menos dois anos.

Alguns aspectos dessa defasagem foram claramente sentidos pelos *policy makers* do regime militar já em 1964.²⁴

No que se refere ao problema do financiamento, vale acentuar que, diante da aceleração do galope inflacionário, os mecanismos vigentes foram perdendo a sua funcionalidade. Por exemplo, era cada vez mais difícil elevar ou mesmo manter os níveis reais de gastos públicos sem uma reforma tributária de peso. Esta, por sua vez, não era viável no contexto político que então prevalecia. Por outro lado, o desenvolvimento da indústria de bens de capital e bens de consumo duráveis necessariamente impunha a criação de novos esquemas de criação de liquidez e financiamento, o que também exigia reformas profundas no sistema financeiro da época.

De qualquer modo, a profundidade da retração da atividade econômica em 1963 dificilmente poderia ser explicada somente pelas tendências *estruturais* ao declínio cíclico. Para isso foram fundamentais também a política de estabilização de preços do início de 1963 (Plano Trienal) e de 1965-1967, ambas de natureza contracionista, embora com diferenças importantes entre si. Essas políticas sobrepujaram-se às tendências citadas, precipitando e intensificando o declínio do crescimento pelo lado da demanda.

Por sua vez, a aceleração da inflação foi em grande medida reflexo do agravamento dos problemas do setor externo a partir de fins dos anos 50. Tal agravamento motivou a adoção de políticas “defensivas” que impulsionaram a inflação e foram, mesmo, um importante fator responsável pela orientação contracionista do Plano Trienal. Além disso, a inflação também foi estimulada pela desaceleração econômica, ao menos no sentido de que, como demonstrou Morley (1971), menores taxas de crescimento do produto, no caso dos diferentes setores industriais, tendiam a correlacionar-se positivamente com maiores taxas de crescimento dos preços. Por último, parece inquestionável que a maior resistência sindical a um rebaixamento dos salários reais, bem como o encurtamento dos prazos de reajustes do salário mínimo no início dos anos sessenta, se não impulsionaram a inflação, pelo menos reduziram o raio de manobra da política antiinflacionária.

Para a queda do crescimento e o recrudescimento da inflação também contribuíram perturbações climáticas graves. Houve racionamento de energia elétrica no Centro-Sul do país (1963) devido à seca, que, combinada com as geadas, provocou também uma redução no crescimento agrícola.

É importante assinalar, para concluir, que a crise foi atenuada por uma circunstância já mencionada: a internalização apenas parcial da produção de bens de capital, que transferiu parte dos efeitos desaceleradores da contração no ritmo de investimentos para o exterior.

²⁴ Ver Roberto Campos, 1965.

II A SEMI-ESTAGNAÇÃO E AS BASES DA RECUPERAÇÃO

Entre 1962 e 1967 a economia brasileira atravessou sua pior fase do pós-guerra no que se refere ao crescimento, enquanto se promoviam modificações profundas tanto no arcabouço da política econômica (financiamento público, privado e externo, comércio exterior e capital estrangeiro), como nos padrões de distribuição funcional e pessoal da renda.

O lento crescimento não foi uniforme ao longo destes anos observando-se momentos mais desfavoráveis em meados de 1965 e princípios de 1967. Como já mencionamos, para o conjunto do período sobressai a notável desaceleração do ritmo de crescimento do produto manufatureiro. Tal desaceleração foi acompanhada por uma forte contração do investimento manufatureiro cujo nível, em 1967, era 11 por cento inferior ao de 1962; mais aguda ainda foi a contração da demanda para o setor de construção civil, cujo produto declinou em média 3 por cento ao ano entre 1962 e 1967, sobretudo como reflexo da drástica queda observada em 1965. É interessante assinalar que o investimento público (três esferas do governo e autarquias federais) não apresentou uma queda significativa entre 1962 e 1966, funcionando, neste sentido, como um fator de sustentação do investimento global.

Do ponto de vista das teorias de ciclo, foi típico o fato de que o setor mais afetado dentro do setor manufatureiro tivesse sido o de bens de capital. Parece “anormal”, no entanto, que a taxa de crescimento da produção de bens de consumo não duráveis tivesse se fixado bem abaixo da taxa correspondente aos bens de consumo duráveis. Essa circunstância não se explica somente pela redução no crescimento do emprego, mas também pela forte compressão dos salários de base. O fato de que a produção de não duráveis não haja declinado em termos absolutos parece ter-se devido exclusivamente ao rápido crescimento das exportações de produtos como os têxteis, roupas e sapatos. Por outro lado, o desempenho dos duráveis esteve vinculado, tanto à relativa concentração da renda observada no período, quanto à expansão do crédito ao consumidor — isto sem mencionar a capacidade do setor para condicionar o comportamento da demanda.

As mudanças no arcabouço da política econômica e nos padrões distributivos estiveram associadas a uma substancial elevação das receitas do setor público, ao rápido crescimento da dívida pública (destinada, em uma primeira fase, a financiar o déficit fiscal), à organização de um subsistema especializado de crédito ao consumidor e de financiamento à construção habitacional. Também implicaram uma progressiva liberalização das importações, um certo afrouxamento da legislação sobre o capital estrangeiro e a inauguração de um sistema de crescentes incentivos às exportações. Da mesma forma, provocaram uma violenta compressão dos salários, sobretudo dos trabalhadores menos qualificados,

e de setores dos *white-collars* como os funcionários públicos e os bancários. Houve, ainda, a intenção de organizar um subsistema privado de financiamento ao investimento (não residencial), mediante a criação de bancos de investimentos e do desenvolvimento do mercado de ações.

Tais modificações ocorreram no contexto da política de estabilização de preços do regime militar. Essa política, de corte ortodoxo, orientou-se fundamentalmente para a eliminação do déficit fiscal, o aperto de crédito e a compressão salarial, tendo sido especialmente efetiva com relação ao primeiro e ao terceiro aspectos. De fato, a inflação declinou de 90,0 por cento em 1964 para 39,5 por cento em 1966, embora as metas do programa de estabilização tivessem sido mais ambiciosas, prevendo um aumento de preços de apenas 10 por cento no último ano citado.

Um confronto entre a chamada política de “normalização” no Brasil e aquela aplicada no Chile depois de 1973, ou na Argentina a partir de 1976, mostra diferenças muito relevantes que apontam para a natureza menos ortodoxa da experiência brasileira e permitem ilustrar algumas de suas particularidades:

i) Tanto a liberalização das importações como a liberação dos preços foram aplicadas de modo mais suave no Brasil.

ii) Para eliminar o déficit fiscal, recorreu-se menos ao corte nos gastos públicos (ao contrário do que ocorreu no Chile) e mais à elevação das receitas governamentais. Da mesma forma, praticamente não ocorreu uma “desestatização” da economia no sentido da privatização das empresas públicas. Ao contrário, a melhora das condições de financiamento destas empresas, por meio de uma política de preços mais “realista” e de um acesso mais fácil ao crédito externo, veio a reforçar suas possibilidades de expansão futura.

iii) O aperto do crédito para o setor privado foi consideravelmente mais moderado no caso brasileiro. Ademais, o *over-shooting* monetarista brasileiro foi consideravelmente menor do que no Chile ou na Argentina, embora em 1966, apesar da ociosidade existente na capacidade instalada da economia e do acúmulo de divisas, tenham sido mantidas a compressão salarial e as fortes restrições fiscais e creditícias.²⁵ Porém, as conseqüências econômicas e sociais adversas não chegaram a equiparar-se às que ocorreram nos dois outros países. Nem se tentou na prática (não obstante certas manifestações de desejo) nenhuma política do tipo “darwinista” com relação às empresas nacionais, ao contrário do que sucedeu nos países do “Sul do Cone”.

iv) Da mesma forma que no Chile e na Argentina, a abertura para os investimentos estrangeiros foi significativa no caso brasileiro. Porém, do mesmo

²⁵ Ver FISHLOW, 1973

modo que nas duas outras experiências, a entrada de capitais de risco durante a fase de estabilização foi muito menor do que o esperado. Somente em 1969, já em pleno ciclo expansivo, o montante das inversões diretas estrangeiras veio a ultrapassar o valor real de 1959.

v) Talvez o aspecto mais compartilhado pelas três experiências tenha sido a compressão salarial. Neste sentido, houve um claro *over-shooting* no caso brasileiro se levarmos em conta que na época do golpe, em abril de 1964, eram menores tanto a intensidade da inflação quanto a “ameaça” política representada pelos movimentos populares.

III O “MILAGRE” ECONÔMICO (1967-1973)

A recuperação que correspondeu à primeira fase do vigoroso ciclo expansivo terminado em 1973 começou em meados de 1967, sob a influência da política fiscal e monetária mais folgada do segundo governo militar, instaurado em abril desse ano.

Em confronto com o ciclo expansivo anterior, de 1956-1961 (que chamaremos de ciclo I), as principais características do crescimento no período 1967-1973 (ciclo II) foram as seguintes:

1. Do mesmo modo que no ciclo I, a liderança da expansão no ciclo II coube à indústria manufatureira, cujo produto anual cresceu a uma taxa ainda mais elevada (12,7 por cento ao ano). Igualmente, os setores mais dinâmicos da indústria foram o de bens de consumo duráveis e o de bens de capital. No entanto, as modificações estruturais da economia foram muito menos acentuadas no ciclo II. Considerando o conjunto deste ciclo, cabe levar em conta que o crescimento da produção de bens duráveis de consumo esteve muito à frente do correspondente aos bens de capital (23,6 contra 18,1 por cento ao ano). A produção de bens de capital se acelerou intensamente apenas depois de 1970.
2. Em contraste com o observado no ciclo I, o rápido crescimento da economia esteve associado a uma acentuada abertura estrutural para o exterior. O coeficiente de importações com relação ao PIB aumentou de 5,4 para 8,6 por cento (valores constantes de 1970). Com relação à disponibilidade interna de produtos industriais, o referido coeficiente aumentou de 9,2 para 14,2 por cento. De um ponto de vista formal, a “contribuição” da substituição de importações para o crescimento do setor manufatureiro foi *negativa* entre 1968 e 1974, da ordem de menos 5,4 por cento, enquanto que entre 1957 e 1961 tinha sido positiva, da ordem de 7,5 por cento.²⁶

²⁶ Ver LOCATELLI, 1981.

3. Essa abertura externa somente foi viável devido a um rápido crescimento das exportações, cujo volume mais que dobrou, e ao abundante fluxo de financiamento externo. Ambas as circunstâncias também contrastam fortemente com as observadas no ciclo I. Cabe assinalar que, em valor, o aumento das exportações foi ainda mais acentuado (2,8 vezes), devido à melhora das relações de troca. Por outro lado, essa ampliação das exportações foi simultânea à sua notável diversificação, como já assinalamos anteriormente.
4. Cumpre assinalar ainda que o crescimento da produção agrícola em ambos os ciclos expansivos manteve-se a um nível modesto, apenas superior ao observado no conjunto do período de após-guerra. É fundamental levar em conta, por outro lado, que no ciclo II a parcela da produção correspondente às exportações agrícolas aumentou consideravelmente, em prejuízo dos alimentos para consumo interno (ver Tabela 9).
5. Finalmente, ao contrário do que ocorreu no ciclo I, a taxa de inflação no ciclo II apresentou uma variação consideravelmente menor e uma tendência declinante, com exceção do último biênio, quando apresentou uma inflexão ascendente.

Um dos principais fatores de deflagração da fase de recuperação, foi o dinamismo da demanda de bens de consumo duráveis, ao contrário do que se poderia prever mediante uma teoria de ciclos baseada no comportamento do investimento. O crescimento da demanda de duráveis já em 1966-1967 foi de 13,4 por cento em média, refletindo: (i) a maior concentração pessoal de renda, que, no contexto da fase de semi-estagnação da economia, permitiu preservar o aumento do poder de compra dos grupos médios-altos; (ii) a elevação das margens de endividamento das famílias, facilitada pelo desenvolvimento da intermediação financeira na compra de bens de consumo.

Caberia mencionar, ainda, uma certa retomada do investimento governamental (1967) e da construção civil residencial (1968), possibilitada, respectivamente, pela melhora das condições de financiamento público e pelo fortalecimento do Banco Nacional da Habitação. Da mesma forma, teve relevância a retomada dos investimentos das empresas públicas, sobretudo na área de hidrelétricas, graças, em parte, à política de preços do setor e ao melhor acesso ao financiamento externo.²⁷

O impulso à recuperação estimulou tanto o setor de bens de consumo não duráveis, via aumento do emprego urbano (4,1 por cento anual entre 1968 e 1973), como a demanda de bens de produção e, mediante o efeito-renda, as

²⁷ Como já mencionamos, tanto os investimentos no conjunto da Indústria de Transformação como os investimentos estrangeiros (incluindo reinvestimentos) reagiram de forma defasada, começando a crescer de forma contínua somente depois que a recuperação estava em marcha, ou seja, em 1968 e 1969, respectivamente.

TABELA 9
TABELA 16: PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E DISPONIBILIDADE DE PRODUTOS AGRÍCOLAS

ANO	Proporção da safra agrícola que é exportada (1)	Produção de calorias (1000 cal. por habit./ano) (2)	Preço de calorias (Cr\$ 1962/cal.10 ⁶) (3)	Disponibilidade Per Capita de alimento (Cr\$ 1962) (4)
1962	0,107	523,75	10,0	11,44
1963	0,125	561,44	8,0	11,44
1964	0,097	608,72	6,3	10,92
1965	0,101	630,77	5,3	12,99
1966	0,128	559,74	6,8	11,61
1967	0,111	616,89	6,5	12,82
1968	0,127	618,05	6,0	11,93
1969	0,127	607,31	6,1	12,10
1970	0,133	626,75	6,4	12,28
1971	0,137	613,23	6,3	12,81
1972	0,157	592,89	6,8	12,37
1973	0,186	551,76	9,7	11,30
1974	0,165	512,87	12,5	13,54
1975	0,208	525,90	13,2	12,11
1976	0,225	568,31	13,8	12,18
1977	0,213	565,64	13,2	12,22
1978	0,193	519,97	12,8	12,35
1979	0,166	517,50	12,6	13,38
1980	0,202	523,00	11,5	13,63

Fonte: Mendonça de Barros 1981 e Mendonça de Barros e Graham, 1978, para colúna (4) até 1976.

mesmas atividades que estiveram na sua origem. O setor de bens de consumo duráveis beneficiou-se também de uma substancial redução de seus preços relativos, efeitos e causa de seu notável crescimento. Na verdade, seja devido ao aumento na escala de produção, seja graças à redução dos preços relativos das máquinas e equipamentos, a relação capital-produto deste setor declinou em mais de 50 por cento entre 1966 e 1973.

O rápido e contínuo crescimento do investimento exerceu efeitos aceleradores vigorosos sobre a demanda de bens de capital, e, conjuntamente com a expansão dos bens de consumo duráveis, sobre a demanda de bens intermediários. No que se refere aos bens de capital, a parte principal dos efeitos aceleradores, até 1969, canalizou-se para o exterior. A partir de 1970, no entanto, a produção nacional cresceu a taxas tão elevadas quanto as importações correspondentes.

Entre as principais condições *permissivas* que estiveram por trás do desempenho da economia em 1967-1973, mencionaríamos as seguintes:

1. A capacidade ociosa herdada do ciclo I e dos anos de semi-estagnação, que exerceu um papel relevante na primeira fase da expansão (recuperação). Um indicador sugestivo e sintético a esse respeito refere-se ao setor manufatureiro, onde o estoque de capital aumentou 46 por cento (entre 1961 e 1966) enquanto o produto correspondente cresceu somente 14 por cento (entre 1962 e 1967). Tal evolução evidencia uma altíssima relação agregada investimento-produto, típica de situações em que se subutiliza a capacidade instalada e se desaproveitam economias externas e internas. Não foi por menos que no quinquênio seguinte (1967-1972) o produto industrial aumentou em mais de três quartas partes, enquanto o estoque de capital cresceu apenas 45 por cento (1966-1971).
2. A disponibilidade abundante de divisas, proporcionada, como já mencionamos, pelo crescimento das exportações e as facilidades do endividamento externo. A vigorosa expansão das importações deveu-se ao dinamismo da demanda mundial, à relativa diversificação do parque industrial bem como à oferta diversificada de produtos primários exportáveis. Neste mesmo sentido contribuíram de forma importante a política de minidesvalorizações cambiais (iniciada em agosto de 1968) e os abundantes incentivos e subsídios de natureza fiscal e creditícia. O intenso financiamento externo foi possibilitado pelo extraordinário crescimento das disponibilidades de reservas internacionais, tendo sido viabilizado pela legislação interna destinada a facilitar o endividamento externo em moeda das empresas.
3. A expansão também abundante da liquidez real na economia, baseada na expansão do crédito bancário ao setor privado, na contrapartida em cruzeros do financiamento externo em moeda, bem como no forte crescimento e multiplicação dos ativos financeiros não monetários (ver Tabelas 10 e 11).

TABELA 10
VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE LIQUIDEZ REAL(*)
 (Percentagens)

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

Fonte: Dados básicos do Banco Central e de *Conjuntura Econômica*.

(*) Taxa de crescimento dos meios de pagamento para os últimos 12 meses, deflacionada pelo índice de preços por atacado (disponibilidade interna).

(**) estimativa preliminar.

TABELA 11
EMPÉSTIMOS DO SETOR PRIVADO E PIB

ANO	EMPÉSTIMOS AO SETOR PRIVADO (saldo dez)			Cr\$ milhões		
	Insts. Oficiais	Insts. Privadas	Total	PIB	1/3	3/4
	1	2	3	4	5	6
	1964	2.305	1.825	4.130	23.055	55.8
1965	3.632	3.602	7.234	44.073	50.2	16.4
1966	5.394	4.444	9.838	63.746	54.8	15.4
1967	8.392	8.025	16.417	86.171	51.1	19.1
1968	14.606	15.240	29.846	122.431	48.9	24.4
1969	22.973	21.782	44.755	161.900	51.3	27.6
1970	34.774	32.061	66.835	208.301	52.0	32.1
1971	50.431	50.239	100.570	276.808	50.1	36.6
1972	69.222	84.153	153.375	363.167	45.1	42.2
1973	106.901	131.561	238.462	498.304	44.8	47.9
1974	189.888	180.921	370.809	719.514	51.2	51.5
1975	318.359	261.221	579.580	1.009.380	54.9	57.4
1976	529.661	385.638	915.299	1.560.271	57.9	58.7
1977	803.741	578.894	1.382.635	2.352.776	58.1	58.8
1978	1.170.074	895.881	2.065.955	3.489.445	56.6	59.9
1979	1.929.491	1.521.960	3.451.451	5.782.110	55.9	59.6
1980	3.375.750	2.587.007	5.962.757 (1)	12.502.024	56.6	47.7
1981 (2)	4.584.841	3.496.644	8.081.485 (1)	—	56.7	—

Fontes: Dados básicos do Banco Central e de *Conjuntura Econômica*.

(1) previsão.

(2) até junho.

É importante notar que os empréstimos ao Tesouro desapareceram como fator de expansão dos meios de pagamento, pois o déficit fiscal foi consideravelmente reduzido a partir de 1965 (desapareceu em 1973) e sobrefinanciado pelo endividamento junto ao público a partir de 1969. Desde logo, foi a estabilização e ainda o gradual declínio da taxa da inflação até 1972 que contribuiu de forma decisiva para evitar descontinuidades sérias nessa política monetária expansiva.

Os Desequilíbrios do Ciclo Expansivo

Uma das características mais marcantes do ciclo expansivo de 1967-1973 consistiu, sem dúvida, nas desproporções inter e intra-setoriais do crescimento, particularmente na fase de auge do ciclo.

No que se refere à indústria, tais desproporções caracterizaram-se pelo considerável atraso do crescimento da produção de bens de produção (máquinas, equipamentos e bens intermediários) com relação ao setor de bens de consumo duráveis, não duráveis e da construção civil.

Essa desproporção foi viabilizada pelo acelerado crescimento das importações de bens intermediários e de capital em proporção muito superior à produção civil. Tal estratégia exigia, evidentemente, que o ajuste dependesse exposição das importações de produtos já fabricados no país ou pelo menos passíveis de “fácil” substituição. Assim, durante o auge do ciclo (1970-1973), enquanto a produção de bens de consumo duráveis praticamente dobrou (97 por cento), a produção de bens intermediários aumentou em menos da metade (45 por cento).

É verdade que em fins de 1970 as autoridades econômicas governamentais se deram conta do desequilíbrio potencial existente e procuraram eliminá-lo, mediante incentivos aos investimentos privados e realização de investimentos públicos diretos na indústria de bens de capital e de insumos básicos. Porém, isto foi feito a partir de um esquema que supunha implicitamente a *continuidade* do crescimento acelerado do setor de bens de consumo duráveis e da construção civil. Tal estratégia, exigia, evidentemente, que o ajuste dependesse exponencialmente das importações, o que seria viabilizado tanto pelo crescimento das exportações como pelo abundante financiamento externo.

Duas projeções mais imediatas da referida desproporção no crescimento industrial foram o surgimento de focos de tensão inflacionária (em 1973) e a tendência a fortes déficits na conta comercial do balanço de pagamentos a partir de 1971-1972.

Outra desproporção ocorreu em razão do considerável atraso da produção agrícola para o mercado interno *vis-à-vis* o crescimento da indústria e da massa de salários. Esse atraso não se deveu a um declínio da expansão do conjunto

do setor (em confronto com a sua tendência histórica), mas sim ao já mencionado crescimento mais que proporcional das exportações, cujo peso na produção agrícola total passou de 12,0 para 18,6 por cento entre 1966/67 e 1973. Ou seja, na prática, não obstante a decantada oferta “infinidamente elástica” de terras e mão-de-obra, a produção de “exportáveis” substituiu produção de alimentos para o consumo doméstico.

Afora as condições relativamente favoráveis da demanda externa e a política de minidesvalorizações (que incentivou as exportações agrícolas), outros fatores de peso contribuíram para explicar a evolução indicada, começando pelas características do processo de relativa “modernização” que envolveu a agricultura brasileira desde os anos 50. Essa modernização, a nível tecnológico, beneficiou fundamentalmente as culturas do café, algodão, cana-de-açúcar, soja, laranja, batata e trigo, os cinco primeiros produtos de exportação. E foram estas culturas que puderam então desfrutar dos subsídios concedidos aos insumos químicos e que sofreram um processo de mecanização mais acentuado. Contribuiu no mesmo sentido a concentração do crédito rural especialmente em torno dos produtos citados e para os grandes proprietários, em função das maiores garantias que podem oferecer.

A conseqüência do problema apontado sobre a evolução da disponibilidade de alimentos por habitante foi dramática: entre 1966/67 e 1972/73 tal disponibilidade caiu em 3,0 por cento, enquanto a renda por habitante crescia em 55,7 por cento.

Essa circunstância gerou evidentemente, pressão inflacionária (ver gráfico 1) reforçada pelo aumento do custo relativo da produção de alimentos para o mercado interno, devido ao medíocre desempenho da produtividade e à menor margem de subsídios recebidos por este setor *vis-à-vis* os exportáveis. Neste mesmo sentido contribuíram também a violenta elevação do preço real da terra e o maior distanciamento das culturas de mercado interno dos grandes centros urbanos.

O Recrudescimento da Inflação

Além das desproporções já citadas, um outro fator foi decisivo para a inflexão da curva inflacionária a partir de 1973, antes da crise do petróleo: a inflação mundial, que exerceu uma dupla pressão sobre os preços domésticos, via importações e exportações de matérias-primas e alimentos (ver Tabelas 12 e 13).

Cabe observar que os efeitos das desproporções foram particularmente intensos em 1973, pois, neste ano de auge do ciclo, as pressões de demanda foram excepcionalmente fortes. E o simultâneo “super-aquecimento” do comércio mundial (aumento de preços, especulação e escassez de produtos básicos) impediu

TABELA 12

ÍNDICE DE PREÇOS DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO — EXPORTAÇÕES
(US\$ CORRENTES)

Ano	Geral	Café	Geral (exclu- sive café)	Bens de Con- sumo Não Durá- vel	Bens de Con- sumo Inter- med.	Bens de Ca- pital	Soja em grão	Farelo e Torta de Soja
1963	100	100	100	100	100	100	100	n. d.
1964	120	133	105	152	117	85	n. d.	n. d.
1965	121	136	102	195	111	83	105	n. d.
1966	116	118	108	205	113	97	116	n. d.
1967	116	110	116	221	108	95	104	n. d.
1968	114	109	112	238	111	94	103	n. d.
1969	117	113	115	244	114	88	102	n. d.
1970	133	153	118	265	130	91	101	n. d.
1971	128	117	127	341	110	90	123	n. d.
1972	145	148	138	333	129	92	133	n. d.
1973	199	182	194	452	182	102	298	n. d.
1974	251	197	250	558	233	120	241	n. d.
1975	251	171	254	525	231	134	221	n. d.
1976	290	424	254	541	277	141	232	n. d.
1977	354	705	289	684	343	147	295	100
1978	326	492	283	691	300	154	n. d.	90
1979	358	528	312	759	332	166	n. d.	102
1980	379	496	338	821	353	171	n. d.	102
1981 (jan.-out.)	361	302	336	817	322	181	n. d.	114

Fonte: *Conjuntura Econômica*.

em muitos casos que os diferentes pontos de estrangulamento interno fossem sendo evitados ou então significativamente atenuados mediante importações.

Assim, é importante sublinhar que o chamado choque externo provocado pelo petróleo em fins de 1973 incidiu sobre uma situação de preços e de balanço de pagamentos tendencialmente vulnerável. No que se refere mais especificamente ao balanço de pagamentos, a desproporção embutida na estrutura econômica não poderia ser corrigida a curto prazo, de modo que a prolongação do ciclo expansivo 1967-1973 exerceria inevitavelmente fortes efeitos aceleradores sobre a demanda de importações.

TABELA 13

INDICE DE PREÇOS DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO — IMPORTAÇÕES
(US\$ Correntes)

Ano	Geral	Petró- leo em Bruto	Trigo em Grãos	Produ- tos não Indus- trializa- dos	Bens de Ca- pital	Bens de Con- sumo Inter- med.	Bens de Consumo Final
1963	100	100	100	100	100	100	100
1964	97	93	105	101	98	102	94
1965	98	90	96	91	113	98	95
1966	100	85	93	94	93	98	104
1967	102	95	97	100	82	105	115
1968	105	94	91	97	74	99	117
1969	103	88	91	94	78	96	115
1970	105	90	85	93	79	98	126
1971	110	114	96	103	79	102	140
1972	117	124	103	109	85	106	149
1973	147	156	168	179	94	134	197
1974	226	519	287	227	102	245	189
1975	232	524	222	206	105	251	200
1976	238	538	208	197	127	244	198
1977	248	560	145	167	144	247	216
1978	265	566	181	194	168	254	229
1979	317	756	225	231	177	319	283
1980	407	1.266	289	279	184	435	300
1981 (jan.-out.)	459	1.512	290	286	209	489	339

Fonte: Conjuntura Econômica.
Fonte: Mendonça de Barros, 1981.

O Problema dos Bens de Capital

O aumento do coeficiente de importações de bens de capital (19 para 25,5 por cento ao longo do ciclo expansivo), que em última análise refletiu uma transferência parcial do efeito acelerador do crescimento da renda para o exterior, reforça a circunstância já mencionada sobre os limites da endogenização do movimento de acumulação do capitalismo brasileiro. Em termos mais específicos, a principal explicação do referido aumento tem a ver com a elevada complementaridade entre a produção doméstica e as importações de bens de capital, decorrente, por sua vez, da estreiteza do parque produtor já instalado bem como das dificuldades de natureza tecnológica para substituir muitas das importações.²⁸ Neste mesmo sentido contribuiria a fragmentação da pauta

²⁸ Um indicador do *gap* tecnológico existente mostra que em 1969 a relação entre os coeficientes preço (peso) de bens de capital produzidos no País era: 4,0 para máquinas mecânicas, 3,7 para máquinas elétricas, 1,2 para construção naval, 1,1 para máquinas de terraplanagem, 7,8 para equipamentos industriais e 5,5 para equipamentos ferroviários (Dados de Biato e outros, 1971).

de importações de bens de capital, ao limitar a possibilidade de substituí-las internamente devido a problemas de escala mínima de produção.

Contudo, além dos problemas de natureza tecnológica e de estreiteza do mercado, há outras dificuldades, mais relacionadas com variáveis “de comportamento”, que contribuíram para forçar o crescimento das importações de bens de capital em detrimento da produção doméstica. É o caso das maiores facilidades de financiamento (externo) para os bens de capital importados, a maior propensão das empresas transnacionais para importar as máquinas e equipamentos de que necessitam, bem como os incentivos governamentais à compra de bens de capital importados, que somente foram estendidos à produção doméstica a partir de fins de 1970.*

BIBLIOGRAFIA

- BACHA, E.. 1976: *Os Mitos de uma Década*, Paz e Terra.
- BAUMAN Neves, R., 1978: “A Utilização da Capacidade Produtiva na Indústria Brasileira — 1955/75”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 8, n. 2.
- BONELLI, R. e L.O. Façanha, 1977: “The Capital Goods Sector in Brazil: Development, Problems and Perspectives”. FINEP-IPEA, mimeo.
- BONNELLI, R. e D. Werneck, 1979: “Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos Setenta”, in Suzigan, W. (organiz.) *Indústria; Política, Instituições e Desenvolvimento*, IPEA-INPES, Série Monográfica n. 28.
- BONELLI, R. e P.S. MALAN, (1976). “Os Limites do Possível: nota sobre o Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6, n. 2.
- BRESSER PEREIRA, L.C., (1978). *O Colapso de uma Aliança de Classes*, Brasiliense.
- CALABI, A.S. e outros (1979). *Geração de Poupança e Estrutura de Capital das Empresas no Brasil*, Relatório de Pesquisa, FIPE-USP, vol. 1.
- CANDALL, A., 1969: *A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas*, Ministério do Planejamento, Plano Estratégico de Desenvolvimento.
- COUTINHO, L. e REICHSTUL, P. (1977). “O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo”, in MARTINS, C.E. (1977). *Estado e Capitalismo no Brasil*, HUCITEC-CEBRAP.
- FINEP — Financiadora de Estudos e Projetos (1978). *Estrutura Industrial e Empresas Líderes*, mimeo.
- FISHLOW, A. (1973). “Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy”, in STEPAN, A. *Authoritarian Brazil*, Yale University Press.
- LEFF, N (1968). *The Brazilian Capital Goods Industry 1920-1964*, Harvard University Press.
- LOCATELLI, R.L. (1981). “Industrial Change, Trade and Factor Use: The Brazilian Experience, 1950-74”. University of London, mimeo.
- MAZZUCHELLI, F. (1977). *A Expansão Inconclusa: Considerações sobre o Setor de Bens de Capital*, Tese de Mestrado não publicada, DEPE-UNICAMP.
- MENDONÇA DE BARROS, J.R. (1981). “Agricultura e Energia: Notas Introdutórias ao Dilema dos anos 80”, FIPE-USP, mimeo.

* Nota da Redação: A conclusão deste Artigo que compreende o período posterior a 1973 será publicada no próximo número desta Revista.

- MENDONÇA DE BARROS, J.R. e GRAHAM, D.H. (1978). "A Agricultura Brasileira e o Problema da Produção de Alimentos", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 8, n.º 3.
- MORLEY, S. (1971). "Inflation and Stagnation in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, 19, janeiro.
- SERRA, J. (1981). *O Desenvolvimento da Economia Brasileira e seus Principais Problemas, 1967-1980*, CEPAL.
- SERRA, J. (1981). "Crítica à estratégia recessionista", *Revista de Economia Política*, 4.
- SERRA, J. e MENDONÇA DE BARROS, L.C., (1981). "A Alternativa Cambial", *Folha de S. Paulo*, março
- SIMONSEN, M.H. (1969). *Brasil 2001*, APEC.
- SOCHACZEWSKI, A.C. (1980). *Financial and Economic Development of Brazil, 1952-1968*. Tese de Doutorado, London School of Economics, Inglaterra.
- TAVARES, M.C. (1972). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar.
- TAVARES, M.C. (1978). *Ciclo e Crise: o Movimento Recente da Industrialização Brasileira*, FEA-UFRJ.
- WELLS, J. (1977). *Growth and Fluctuations in Brazilian Manufacturing*, Tese de Doutorado, Cambridge, Inglaterra.