

## CAPÍTULO V

# A crise dos anos 60

Até o começo dos anos 60 pouca gente pensaria em termos de crise. Falava-se de “Revolução Industrial”, nas grandes transformações econômicas, sociais e políticas pelas quais o país estava passando, na “Revolução Brasileira”. Sem dúvida, problemas surgiam no processo de desenvolvimento econômico e social, e tais problemas eram apontados, discutidos. Mas a abordagem que dominava o Brasil era otimista, positiva. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial o país era dominado por um sentimento de otimismo, que nos últimos anos da década de 50 se transformara em euforia. O Brasil não era apenas “o país do futuro”. Estava-se transformando rapidamente nesse país.

A partir de 1961, porém, a situação foi mudando. O sentimento de otimismo (o que não dizer do de euforia) foi dando lugar ao de dúvida e depois ao de decidido pessimismo. O país foi pouco a pouco entrando em uma conjuntura de crise, em que as dificuldades emergentes superavam as soluções encontradas. Entramos em uma fase histórica que chamaremos de Crise Brasileira.

Esta crise assumiu fundamentalmente um caráter econômico e político. Poderíamos falar também em uma crise cultural e mesmo em uma crise social. Mas vamos nos limitar àqueles dois aspectos da crise. São eles os mais evidentes. Inicialmente definiremos os principais fatores de ordem econômica e política que definiram a crise presente. Estudaremos em seguida suas causas a médio e a curto prazo. Às causas a longo prazo faremos apenas referência, de forma a não nos estendermos demais. No estudo das causas a curto e a médio prazo, adotaremos subseqüentemente uma abordagem eco-

nômica, uma abordagem política e uma abordagem sociológica para as mesmas. Examinaremos a seguir a posição do empresário industrial em relação à crise brasileira. Verificaremos então até que ponto representa ele um papel-chave na determinação das causas da crise e na escolha das políticas a serem adotadas para sua solução.

### **A crise definida**

Em seu aspecto econômico, a crise é facilmente discernível. A taxa de desenvolvimento da renda *per capita* que, até 61, costumava girar em torno de 3%, tornou-se negativa em 64, apresentando uma redução de 6,1%. A este dado corresponde um decréscimo da renda global de 3%. O principal fator que explica esse fenômeno foi a redução de 4,5% que sofreu a produção rural, mas também a produção industrial sofreu uma queda, de 0,4%. Este fato é especialmente grave quando nos lembramos que o Brasil no pós-guerra foi o país da América Latina cuja produção industrial mais cresceu. No período 1945-50 a 1956-61 o ritmo médio de aumento da produção manufatureira atingiu a elevadíssima taxa de 9,4%.

Entretanto, segundo os cálculos da Equipe da Renda Nacional da Fundação Getúlio Vargas, a queda da atividade industrial em 64 ocorreu toda ela no primeiro semestre, verificando-se no segundo semestre uma recuperação que quase anulou a redução inicial. No primeiro semestre a produção caiu 6,4%, aumentando no semestre seguinte 6%. Daí a queda de 0,4%.<sup>81</sup> Poder-se-ia daí concluir que a partir do segundo semestre de 64 a economia do país já teria iniciado seu processo de recuperação, não se podendo mais falar em crise.

Infelizmente, porém, esta visão otimista não se sustentou. O decréscimo da produção industrial ocorrido no começo de 64 pode em parte ser aplicado pelo racionamento de energia elétrica, que vigorou até abril-maio, e pela crise política pela qual passou o país naquela época. Eliminadas essas duas mais imediatas causas do problema, porém, seria de esperar que a economia reagisse vigorosamente, ganhando novamente impulso. Não foi, todavia, o que ocorreu. A recuperação foi lenta, débil. E, já a partir do começo de 65, começaram a operar novas causas a curto prazo — a ação anti-

(81) Cf. *Conjuntura Econômica*, Ano XIX, nº 2, fevereiro de 1965, e *Desenvolvimento Econômico da América Latina no Pós-Guerra*, Santiago do Chile, 1964, CEPAL.

inflacionária do Governo particularmente — no sentido do retrocesso econômico.

Em um processo de contínuo agravamento, as vendas, especialmente aquelas de bens duráveis de consumo, caíram. As empresas, sem ter onde colocar sua produção, foram obrigadas a reduzi-las. Muitas usaram do expediente das férias coletivas. Tratava-se, porém, de um simples adiamento de duas medidas que seriam tomadas em seguida: a redução da jornada de trabalho e a dispensa dos empregados. O resultado foi que, pela primeira vez na história do Brasil, passamos a ter um problema sério de desemprego industrial. Desemprego disfarçado, subemprego, pessoal trabalhando nos campos e mesmo nas cidades em serviços marginais em que a produtividade marginal do seu trabalho é zero sempre houve no Brasil. Este, aliás, é um mal geral dos países subdesenvolvidos. Mas desemprego aberto de pessoal que já se havia integrado na economia industrial do país, este nunca tivéramos em escala considerável. Passamos a tê-lo no começo de 65. Segundo cálculos realizados depois de cuidadosa pesquisa pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o desemprego na cidade de São Paulo em junho de 65 subia a mais de 13% da força de trabalho industrial.<sup>82</sup> Dos operários do município de São Paulo, excluindo portanto os municípios do ABC, mais de 80 mil estariam desempregados. No Estado de São Paulo, haveria cerca de 140 mil desempregados. Esses dados, todavia, são conservadores por dois motivos: em primeiro lugar, partiram da hipótese altamente improvável de que em dezembro de 64 haveria pleno emprego em São Paulo. Ignoraram todo o contingente de jovens, que então atingiam a idade de trabalhar e não encontraram emprego. Em segundo lugar, porque não levaram em consideração a redução da jornada de trabalho. O desemprego devia, portanto, ser maior. E observe-se que ele não se circunscreve a São Paulo. O fenômeno ocorria em todas as grandes cidades industriais do país. De Recife, de Belo Horizonte, as informações eram especialmente desalentadoras, mas também das demais, do Rio de Janeiro, de Porto Alegre, a notícia básica era a mesma: de redução da atividade industrial, desemprego.

E não é preciso salientar que esse tipo de desemprego é muito mais grave do que o desemprego disfarçado. Enquanto neste último

(82) Cf. Departamento de Documentação, Estatística e Cadastro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, dados publicados no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 1º de fevereiro de 1966.

caso temos um problema já inserido e habitual à economia subdesenvolvida, que pode inclusive transformar-se em um fator positivo de desenvolvimento, na medida em que a faixa de desemprego disfarçado se transforma em uma reserva de mão-de-obra, que possibilita a industrialização do país sem que a produção agrícola seja prejudicada, o desemprego industrial aberto representa um rude golpe na economia. Além de seus aspectos sociais danosos, vemos subitamente toda uma faixa de população que participava ativamente do mercado como consumidora ser obrigada a reduzir drasticamente suas compras. Tem início imediatamente um processo de causação circular, em que a situação só tende a agravar-se.

A crise econômica, portanto, dominou o panorama econômico brasileiro no primeiro semestre de 65. O desemprego foi sua evidência mais palpável. Mas muitos outros fatores a denunciaram. Os empresários, sentindo a debilidade do mercado, suspenderam seus investimentos, tornando ainda mais agudo o problema. O mesmo fizeram os investimentos estrangeiros. Os industriais operando em quase todos os setores apresentaram relatórios e entrevistas as mais pessimistas. Recomendaram, inclusive, com urgência, que se modificasse a legislação trabalhista, tornando possível a redução de horas de trabalho, para que não fossem obrigados a despedir operários qualificados. E não é preciso salientar o quanto custa formar um operário especializado, e o quanto eles eram procurados pela indústria até há bem pouco. As lojas varejistas de artigos eletrodomésticos entravam em liquidações perigosas, procurando fazer caixa para poder pagar seus compromissos. O crédito, que se constituiu inicialmente em uma das causas a curto prazo de crise, tornava-se fácil demais. Os bancos, antes insistentemente requisitados pelas empresas, passavam a realizar uma coisa que há muito não se via no Brasil, passavam a oferecer crédito. Já então, porém, as empresas, com suas vendas reduzidas, não tinham duplicatas em quantidade suficiente para descontar.

Durante o primeiro semestre de 65, portanto, o Brasil passou por um período de violenta redução da atividade econômica, registrando-se então a mais grave crise por que passou a economia industrial brasileira. A partir de agosto de 65, porém, iniciou-se o processo de recuperação, o qual, todavia, não atingiu a plenitude. A economia brasileira saiu da fase de crise aguda para voltar ao estado de crise crônica que a vem caracterizando desde 62. O próprio problema do desemprego ainda não fora resolvido. Os índices de emprego da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo que

até fevereiro se mantinham em 100%, baixaram para 97% em março, 93% em abril, 89,6% em maio, 87,7% em junho e 86,5% em julho. A partir de agosto voltaram novamente a elevar-se para 88,2% nesse mês, 90,7% em setembro, 92,6% em outubro, 94,2% em novembro e 95,5% em dezembro. Continuávamos, assim, no fim do ano, em um mês em que a atividade econômica é em geral intensa, com um desemprego de 4,5%. E essa porcentagem não leva em conta o contingente de jovens que atingiu a idade de trabalho durante o ano. A crise econômica, portanto, embora amainada, era um fato presente. Em 1965 a taxa de crescimento do produto foi de 3,8%. Esse aumento, todavia, foi devido fundamentalmente às grandes safras agrícolas, depois do ano desfavorável para a agricultura que foi 64. O desenvolvimento industrial foi negativo nesse período (redução de 4,7% na produção industrial em 65), residindo aí a principal característica da crise econômica.

Durante o ano de 1966 houve uma certa recuperação do desenvolvimento industrial, que cresceu à taxa de 7,5%, graças especialmente à continuação do ritmo de desenvolvimento durante o primeiro semestre do ano. Já no segundo semestre, porém, a economia voltava a apresentar índices de crise. Em dezembro de 66, o índice de emprego industrial em São Paulo, levantado pela FIESP, de base 100 em dezembro de 63, depois de haver alcançado um mínimo de 83,5 em julho de 65, alcança um máximo extremamente modesto de 101 em julho do ano seguinte, para, em seguida, entrar novamente em declínio, chegando a dezembro de 66 com índice 94,7. Por outro lado, pesquisa realizada pelo DIEESE em São Paulo revelava que, entre 63 e 66, o número de empregados da indústria metalúrgica, mecânica e de material elétrico decrescia de 242 834 para 195 615 empregados, ou seja, uma redução de 19,4%. Finalmente, dados mais atuais, baseados na oferta de empregos, através do jornal *O Estado de S. Paulo*, indicam que a redução na oferta de empregos, reiniciada em meados de 66, continuou em 67, alcançando em maio seu ponto mínimo, comparável ao nível de oferta de emprego de 58.<sup>83</sup> A partir de junho de 1967 tem início um período de recuperação da economia. Iniciava-se então um novo ciclo de expansão (que só terminaria em 1974). Seria prematuro, porém, imaginar que a crise houvesse sido plenamente superada devido a este período de prosperidade.

(83) Cf. *Desenvolvimento e Conjuntura*, abril de 1967, pp. 72 e seguintes, e *O Estado de S. Paulo*, 3 de setembro de 1967.

Conforme demonstram as cifras do Quadro VII, que apresenta os dados sobre o crescimento do Produto Interno Líquido do Brasil a partir de 62, ano a ano, e os compara com o período 56-62, o Brasil, entre 1962 e 1966 entrou em regressão econômica. Mesmo considerando-se para efeito do cálculo da média 1962, que foi ainda um ano bom, verificamos que o crescimento médio da renda, entre 62 e 66, foi de 2,6% ao ano. Como a população cresce a um ritmo superior a 3%, a renda *per capita* declinou no Brasil nesse período. Define-se, assim, de maneira clara, o aspecto econômico da crise brasileira.

A crise brasileira não é, todavia, apenas econômica. É também política. Sem nos preocuparmos, por enquanto, com suas causas, podemos simplesmente enumerar seus indicadores. São muitos. Limitar-nos-emos, todavia, a citar apenas dois que, pelo seu caráter geral, englobam todos os demais que gostaríamos de apresentar nesta análise: são eles a falta de representatividade política e o militarismo intervencionista.

Todo sistema democrático tem como um de seus objetivos fundamentais ser representativo. Não há democracia sem representação, não há liberdade sem participação nas decisões superiores, não se pode falar em Governo do povo se este não está presente no Governo através de todos os grupos e classes sociais, através de todas as correntes políticas e ideológicas em que esse mesmo povo se subdivide.

No Brasil, a falta de representatividade de há muito está no cerne dos nossos problemas políticos. O simples fato, por exemplo, de mais da metade da população brasileira adulta não ter direito a voto ilustra bem o que afirmamos. Recentemente, porém, este problema se agravou. A falta de representatividade passou para o centro dos problemas políticos brasileiros, na medida em que se acentuava o divórcio entre governantes e governados.

Essa situação não deriva simplesmente do fato de que, a partir de 64, o Governo brasileiro se tornou fruto de um movimento armado, não tendo sido seu executivo eleito pelo povo. Este é sem dúvida um aspecto relevante, mas não é necessariamente o mais importante do problema. Mesmo se admitirmos que este movimento teve mais as características de um golpe do que de uma revolução, na medida em que ele não envolveu todo o povo, que não significou modificações estruturais no sistema econômico e social do país e que nem chegou a registrar conflito armado; esta não é explicação suficiente. Mas não entremos ainda na discussão das causas. Fiquemos

## Quadro VII

PRODUTO INTERNO LÍQUIDO SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE (taxas anuais de crescimento por períodos em percentual)

Discriminação	1956-62	1962-66	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66*
Agricultura	5,7	2,4	5,5	1,0	1,3	13,8	-5,7
Indústria	10,7	2,3	8,3	0,1	5,5	-3,6	7,6
Mineração	10,8	19,4	1,5	18,4	22,4	21,4	14,6
Manufaturas	10,8	1,8	8,1	-0,3	5,1	-4,7	7,5
Eleticidade	9,8	5,3	11,3	2,6	7,2	4,1	7,3
Construção	5,4	-4,4	0,6	1,3	2,2	-24,0	6,4
Transportes	8,4	3,7	6,7	6,2	3,6	0,8	4,4
Outros serviços	4,5	3,1	3,2	2,3	3,0	3,7	3,6
TOTAL	6,7	2,6	5,3	1,6	3,1	3,8	1,9

Fonte: 1956-65 com base em publicações e séries inéditas da Fundação Getúlio Vargas. 1965: estimativa realizada pelo Centro CEPAL/BNDE com base em diversas fontes e em estudos próprios. (\*) Estimativas preliminares. Cf. "A Evolução Recente da Economia Brasileira", em *Desenvolvimento e Conjuntura*, abril de 1967, p. 25.

por ora apenas analisando a sintomatologia do problema. E o que verificamos ao fazê-lo é que, de um lado, um Congresso, que nunca teve representatividade, passa, a partir de 64, a assinar em branco todas as proposições governamentais; de outro, um Executivo forte e ativo, legislando por decreto e representando apenas uma pequena parcela do largo espectro sócio-econômico brasileiro. O resultado é um Governo sem praticamente nenhuma representatividade, do qual grupos sociais inteiros estão ausentes, sendo conspícuas entre essas ausências a dos trabalhadores, a dos estudantes, a dos grupos de esquerda, desde a mais moderada (o simples trabalhismo) até as mais radicais e a dos empresários industriais. Voltaremos novamente a este tema. Por enquanto fica constatada a crise política em termos de aguda falta de representatividade.

A outra faceta da crise política é a emergência do militarismo dominador. O Exército Nacional só surgiu como força organizada e poderosa a partir da Guerra do Paraguai, quando tomou o lugar da Guarda Nacional. Em oposição a esta última, que não passava de uma série instável de grupos militares, organizados ainda em bases semifeudais, sob o controle dos *coronéis* locais, o Exército surgiu desde o início como uma força organizada e estável, recrutada basicamente entre os elementos das classes médias.

Sua primeira atuação política de envergadura resultou na República. E desde então o Exército sempre teve um papel da mais alta importância na vida política brasileira. Entretanto, a partir de Prudente de Moraes, o Exército assumiu um papel todo especial no Brasil, que se expressou através do que chamaríamos de militarismo tutelar. Inicialmente, o Exército, juntamente com a Igreja, eram as duas únicas grandes forças organizadas dentro do país. Derivava daí uma grande soma de poder para o Exército. Mas, além da força baseada na organização, o Exército contava ainda com a força das armas. Desta forma, concentrava-se nele um imenso poder. Como é natural, os militares se aperceberam disso. Daí adotarem uma atitude militarista. Entretanto, por uma série de motivos que não cabe agora analisar, esse militarismo não tomou características intervencionistas e dominadoras, mas moderadoras e tutelares. O militarismo era tutelar na medida em que os militares consideravam o país sob sua tutela. Aos políticos, ligados por toda uma série de laços de interesses aos fazendeiros, aos grandes comerciantes, banqueiros e industriais, caberia governar o país. Mas os militares permaneceriam vigilantes, arbitrando os conflitos, moderando as disputas, exercendo sua missão de tutela, que lhes era conferida pelo poder



que representavam e pela situação relativamente afastada do processo político e do processo econômico em que se encontravam. Esse militarismo tutelar, que pretendia transformar os militares em guardiães da Constituição, da democracia e da moralidade pública, não chegou a trazer conseqüências especialmente negativas para o país. A ideologia dos militares, caracterizada muitas vezes por um nacionalismo moderado, permitiu que, na maioria das vezes, o exercício da tutela fosse praticado em favor das forças progressistas do país. E de qualquer forma, após o exercício da ação tutelar, os militares se retiravam.

Esta situação sofreu radical modificação. A partir da Revolução de 64, o militarismo, de tutelar, passou a dominador. Os militares não só intervieram, dentro ainda de seu típico papel tutelar, como também decidiram conservar o poder. Esta era naturalmente uma transformação decisiva, que punha ainda mais em jogo o débil sistema democrático do país e vinha ajudar a definir a crise política por que estamos passando.

Está assim delineada, em suas linhas mais gerais, a crise brasileira atual, em seus aspectos econômico e político. Cumpre agora determinar as causas desta crise. Estudaremos inicialmente as suas causas a médio prazo, e em seguida as a curto prazo.

### **Causas a médio prazo da crise econômica**

Seria ingênuo pensar que a crise brasileira tem apenas causas recentes, ou pior ainda, que sua origem está unicamente no Governo Castelo Branco. Devemos começar, pelo menos, pelas causas a médio prazo da crise. Poderíamos também falar das causas a longo prazo. Poderíamos voltar a analisar a Revolução Industrial Brasileira, a emergência de novas classes sociais e as mudanças no equilíbrio das forças políticas, a examinar os conflitos decorrentes, o surgimento de uma política ideológica, a emergência das esquerdas como força autônoma ainda que débil, o domínio, no cenário internacional, de uma potência autárquica como os Estados Unidos, e assim por diante. Já fizemos esta análise nos capítulos anteriores, de forma que, agora, nos limitaremos às causas a médio prazo, àquelas causas que não datem de mais do que cinco a dez anos do momento atual.

Examinemos inicialmente as causas a médio prazo da crise econômica.

*Causas Personalistas.* Duas causas, que chamaremos de personalistas, são geralmente apontadas: o caráter inflacionário do Governo Kubitschek; a insegurança política e a incapacidade administrativa que prevaleceram durante o Governo Goulart. A primeira delas só pode ser aceita com muitas restrições. Em primeiro lugar, é preciso não confundir a crise econômica brasileira, que definimos basicamente como um fenômeno de regressão econômica, com inflação. Sem dúvida a inflação aumentou de ritmo nos últimos anos, é um grande problema econômico para o país e constitui-se inegavelmente uma das causas da redução da taxa de desenvolvimento do Brasil. Mas não é a principal causa dessa redução e muito menos do retrocesso que se verificou mais recentemente. Em segundo lugar, atribuir ao Governo Kubitschek a responsabilidade pela aceleração do processo inflacionário é uma meia verdade. Se examinarmos a taxa de inflação de 1956 a 60, verificaremos que nos três primeiros anos a taxa de inflação permaneceu na média dos anos anteriores. Segundo o Índice de Custo de Vida da Guanabara, apurado pela Fundação Getúlio Vargas, a taxa de aumento desse índice, de dezembro a dezembro, que em 54 havia sido de 26,2%, foi em 56, 57 e 58, respectivamente de 21,2, 13,4 e 17,3%. Em 59, todavia, a inflação tem um imenso impulso, subindo aquele índice a 52%. Parece assim se confirmar a tese de se responsabilizar o Governo Kubitschek pela aceleração do surto inflacionário. Entretanto, no ano seguinte, e pela última vez desde então, a taxa de inflação reduz-se radicalmente, caindo para 23,8%. Depois, terminado aquele Governo, começa novamente a taxa ascensional da inflação. Verificamos portanto que a atuação do Governo Kubitschek na aceleração do processo inflacionário, embora real, especialmente pelo ano 59, não é tão grande quanto se pretende. Por outro lado, foi durante esse período que o país teve seu desenvolvimento econômico mais acelerado, foi esta a época da consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro, como vimos no capítulo II. Não nos parece, portanto, que este período tenha uma especial relevância na análise das causas da crise econômica brasileira.

Já o mesmo não é possível afirmar em relação ao Governo Goulart. Este foi realmente um período de insegurança política, e não é preciso dizer que nessas situações os capitalistas se retraem, os investimentos são reduzidos. Além disso, esta foi uma época de ineficiência administrativa, de planos iniciados e inacabados, de total prevalência do político sobre o administrativo e o econômico. Não há dúvida, portanto que em parte a crise tem origem nesse período.

Entretanto, se as causas da crise brasileira estivessem apenas aí, assim que o Governo Goulart foi derrubado ou pouco depois, deveria ter-se manifestado um processo de recuperação. Não foi o que ocorreu. É verdade que chegou a se esboçar uma reação. Mas foi muito débil. Em seguida retomou-se o processo da crise, que no primeiro semestre de 65 tomou tons dramáticos, perdendo sua intensidade no semestre seguinte. Que significa isto? Que as causas personalistas em pauta, embora nos ajudem a compreender o problema, estão longe de explicá-lo plenamente. Como veremos em seguida, é nas causas de caráter estrutural que está o fulcro da crise.

Temos três causas estruturais, ou seja, que dizem respeito à estrutura econômica do país, as quais, a médio prazo, explicam basicamente a crise econômica presente: a diminuição das oportunidades de investimento, a limitação à capacidade de exportar (e portanto de importar) e a inflação aberta.

*Diminuição das oportunidades de investimento.* A diminuição das oportunidades de investimento constitui a causa estrutural a médio prazo mais importante. Na medida em que não houver oportunidade de investimento, enquanto não houver perspectivas de altos lucros e amplas possibilidades de expansão, não haverá investimentos privados. Tanto os investimentos nacionais quanto os estrangeiros deixarão de investir ou reduzirão drasticamente suas inversões. E não há desenvolvimento sem investimento. No Brasil, a partir de 62, começou a se verificar claramente uma diminuição das oportunidades de investimento. Isto poderia ser comprovado com precisão se tivéssemos dados sobre a taxa média de lucro real das empresas. Entretanto, embora tais dados não existam, as leituras dos balanços e dos relatórios das empresas, as entrevistas dos industriais nos jornais, os contatos que mantemos com muitos deles e o próprio resultado da falta de oportunidade — a redução dos investimentos — deixam claro que a redução das oportunidades de investimentos realmente ocorreu.

Este fato pode ser verificado através dos dados do Quadro VIII, em que são apresentadas algumas relações macroeconômicas básicas. Vemos por aí que a percentagem de formação bruta de capital (investimentos brutos), que girava em torno de 16,5% no início da década cai para 10,7% e 12,8% respectivamente em 1965 e 1966. A responsabilidade por esta queda, como vemos no mesmo quadro, cabe inteiramente ao setor privado. Enquanto o Governo mantinha seu nível de investimentos, o setor privado, que investira

*Quadro VIII*  
**RELAÇÕES MACROECONÔMICAS**

Consumo do Gov./Y*	13,8	15,3	15,5	15,5	16,3	15,4	13,7	13,8
Formação Bruta de Capital/Y	15,9	16,5	17,1	16,3	16,5	14,3	10,7	12,8
Formação de Capital Gov./Y	4,7	5,2	4,4	5,7	4,6	4,8	5,2	5,0
Formação de Capital/ Setor Privado	11,2	11,3	12,2	10,6	11,9	9,5	5,5	7,8
Importação**/Y	8,5	8,4	8,6	8,1	12,6	7,8	7,5	8,2
Exportação**/Y	7,4	6,9	7,9	6,2	12,0	9,1	10,4	9,3

Fontes: Computados de dados do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas. — Transcrito de "Substituição de Importações, Estagnação e Mudança Estrutural", Werner Baer e Andra Maneschi, *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, n.º 1, março de 1969, p. 74.

(\*) Produto Interno Bruto.

(\*\*) Exportações e Importações de bens e serviços.

entre 11% e 12% da renda (produto interno bruto) no início da década, baixa sua participação para 5,5% e 7,8% em 1965 e 1966.

Vemos três razões que contribuíam diretamente para que tal redução ocorresse: a redução das possibilidades de substituição de importações, a falta de mercados e a capacidade ociosa. Cada uma delas mereceria um estudo longo e cuidadoso. Neste trabalho, na impossibilidade desses estudos, limitar-nos-emos a tratá-las como hipóteses, de forma bastante resumida.

*Redução das possibilidades de substituição de importações.* A redução das possibilidades de substituição de importações é provavelmente o fato mais grave surgido nos últimos anos para o desenvolvimento industrial brasileiro. Este se fez, desde seus primórdios até o fim dos anos cinquenta, basicamente através da substituição de importações. As novas empresas industriais já iniciavam suas atividades com um mercado cativo: aquele que fora aberto pelas importações de artigos manufaturados similares, importações essas agora não mais possíveis devido às barreiras alfandegárias e (ou) cambiais contra elas levantadas. Depois de instalada no país, e depois de abastecido o mercado tradicional, só então a empresa passava a procurar expandir o mercado interno, atingindo setores que antes não eram alcançados pelos produtos importados. Foi esse

processo de substituição de importações, aliás, que permitiu que o país continuasse a se desenvolver, mesmo sem conseguir ampliar proporcionalmente suas exportações. Mas, nos últimos anos, começou a ocorrer uma redução nas possibilidades de substituição de importações, conforme Celso Furtado bem observou em seu livro *Dialética do Desenvolvimento*.<sup>84</sup> E, de fato, esse fenômeno é facilmente observável. Até há alguns anos era relativamente fácil iniciar uma nova empresa industrial no Brasil. Bastava tomar algum produto manufaturado que vinha sendo importado, adquirir o *know-how* a seu respeito simplesmente copiando-o ou pagando *royalties*, obter o capital inicial e o financiamento necessário, e iniciar a empresa. Hoje a situação é muito diferente. Continuaremos a importar uma grande gama de mercadorias. Portanto, teoricamente, o processo de substituição de importações continua viável. Na prática, porém, a realidade é outra. Se examinarmos a pauta de importações do Brasil, verificaremos que as mercadorias que continuamos a importar dificilmente poderão ser produzidas economicamente no Brasil ou então — e este é o problema principal — exigem investimentos grandes, que os empresários nacionais, mesmo os grandes empresários, não estão em condições de financiar. A solução agora não é simplesmente levantar barreiras alfandegárias à importação. Tomemos o caso da uréia, por exemplo. Trata-se de uma matéria-prima e de um fertilizante de mais alta importância, que importamos em grande quantidade. Entretanto, para produzi-la no Brasil, há duas dificuldades fundamentais. Em primeiro lugar, seria necessário um investimento fabuloso, com o qual nenhum grupo financeiro brasileiro estaria em condições de arcar. Em segundo lugar, para ser econômica a produção de uréia, devido a um problema de economia de escala, deveria ser tão grande que sobrepujaria de longe as necessidades do mercado nacional. Esta dificuldade ainda poderia ser superada através da exportação do excedente, não obstante todas as dificuldades que uma operação dessa natureza envolve. Mas o problema financeiro do grande investimento a ser realizado é realmente essencial, ilustrando bem essa redução das possibilidades de substituição de importações.

*Falta de mercados e salários reais.* A segunda e terceira causas da diminuição das oportunidades de investimentos — a falta de

(84) Cf. Celso Furtado, *Dialética do Desenvolvimento*, Fundo de Cultura, 1964, Rio de Janeiro.

mercado e a capacidade ociosa — podem ser estudadas em conjunto. A diminuição das oportunidades de investimento é função tanto de falta de mercado quanto da capacidade ociosa, e esta, por sua vez, está relacionada diretamente com o problema da falta de mercados.

É evidente que, à medida que as empresas não encontram perspectivas de mercado para colocação de novos produtos ou para ampliação da produção, elas deixam de investir, a não ser aquela parcela estritamente necessária para repor o equipamento desgastado. Esse problema só surge depois que a substituição das importações de um determinado artigo se completou, depois que todo o mercado tradicional que era abastecido pelas importações passa a ser abastecido pela indústria nacional. Isso geralmente leva algum tempo, permite que diversas empresas se instalem para suprir esse mercado. Até esse momento, em princípio não se colocará o problema da falta de mercados. Mas, uma vez suprido o mercado que chamaríamos de tradicional, surge o problema da ampliação de mercados. Se o produto produzido internamente for mais barato do que o produto que vinha sendo importado, inclusive por não ter incluído em seu custo as tarifas e o preço do transporte internacional, o processo inicial de ampliação será fácil. Mas depois, salvo as exceções causadas pelas mudanças de moda, pela introdução de inovações tecnológicas revolucionárias, pela propaganda, etc..., a procura do produto tenderá a crescer à medida que crescem a população e seu poder aquisitivo, à medida que crescem sua renda *per capita* e seu salário médio real, desde que a elasticidade-renda da procura desse produto seja igual a 1. Se a elasticidade-renda da procura dos produtos industriais for um pouco maior do que 1 — o que de fato acontece no Brasil — a procura tenderá a crescer um pouco mais rapidamente do que a renda. Mas não muito mais rapidamente.

Nestes termos, para que as empresas industriais brasileiras encontrem mercado para se expandir além da taxa de crescimento da população, será necessário que não haja um divórcio entre o crescimento do produto *per capita* e o salário médio real, ou, pelo menos, já que a elasticidade é superior a 1 que o salário real médio cresça pelo menos quase à mesma taxa do crescimento da renda *per capita*. Caso contrário, ver-nos-emos diante do problema da falta de mercados.

Ora, no Brasil, a partir aproximadamente de 58, este fenômeno passou a ocorrer. Enquanto o produto *per capita* continuava a

crescer, os salários reais caíam. Resultava daí uma distribuição de renda menos favorável para a classe consumidora, enquanto aumentava a produção e especialmente a capacidade de produção. Os dados que temos sobre os salários reais são infelizmente incompletos. Apenas em relação ao salário mínimo real temos dados satisfatórios. Verificamos assim que o salário mínimo real, a preços de março de 64, quando foi estabelecido o último salário mínimo de 66.000 cruzeiros antigos, tomando-se a média do salário mínimo real de junho e dezembro, cair de 85.374 cruzeiros antigos para 54.405 cruzeiros antigos em 65 e 52.437 cruzeiros antigos em 66. Tivemos, assim, uma queda de 38% no salário mínimo real, entre 58 e 66. É certo que tomamos os extremos. O Quadro IX apresenta o salário mínimo real deflacionado pelo custo de vida na Guanabara nos últimos onze anos. Verificamos que a queda ocorrida a partir de 61 para 62 é brutal e coincide exatamente com o ano em que o ritmo de desenvolvimento econômico do país começou a reduzir-se. É muito improvável que esta coincidência tenha sido fortuita. O Brasil, apesar da grande intervenção do Estado na economia, é ainda basicamente um país capitalista. O fator dinâmico de seu desenvolvimento, portanto, é a procura e não a oferta. E na área da procura agregada, é mais o consumo do que o investimento. Este

*Quadro IX*  
SALÁRIO MÍNIMO REAL DA GUANABARA  
(a preços de março de 65)

<i>Ano</i>	<i>Salário Mínimo Real (em cruzeiros antigos)</i>
1956	71.591
1957	72.205
1958	85.374
1959	73.879
1960	80.910
1961	79.906
1962	61.603
1963	55.019
1964	57.753
1965	54.405
1966	52.437

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

Obs.: para cada ano foi tomada a média do salário mínimo real em junho e dezembro.

pode ser realizado ainda durante algum tempo, depois que cai o consumo. Mas, caso a queda do consumo persista, causada, como aconteceu no Brasil, por uma redução dos salários reais, os investimentos terão também necessariamente que reduzir-se.

Evitando-se os extremos, se tomarmos a média do salário mínimo real entre 56 e 61 e a dos quatro anos seguintes, teremos, respectivamente, 77.311 e 57.195 cruzeiros antigos. A queda é ainda extraordinária, atingindo aproximadamente 26%. Em outras palavras, estes dados revelam que de um período para o outro o poder aquisitivo dos trabalhadores de salário mínimo caiu aproximadamente um quarto. Além dos aspectos de injustiça social envolvidos no caso, os efeitos sobre a economia do país de tal fenômeno teriam que ser altamente negativos.<sup>85</sup>

Esta redução do salário real não ocorreu apenas entre os que recebem salário mínimo. O salário mediano da indústria de transformação na Guanabara, a preços de 55, caiu de 2.861 e 2.790 cruzeiros antigos respectivamente em abril e novembro de 58 para 2.822 e 2.613 cruzeiros antigos em abril e novembro de 62. E observe-se que 58 não foi o ano de maior salário real para os trabalhadores na indústria de transformação. Mais violenta é a queda dos salários reais no comércio atacadista na Guanabara. Em 58, a preços de 55, tínhamos respectivamente para abril e novembro 3.761 e 3.708 cruzeiros antigos, contra, em 62, apenas 2.399 e 3.285 cruzeiros antigos.

Temos, portanto, uma efetiva queda nos salários reais, a partir de 1962. Esse fenômeno iria ter conseqüências negativas sobre o consumo. O produto nacional, porém, continuou a crescer, embora a um ritmo menor. Resultou daí que as empresas foram paulatinamente vendo-se sem mercado onde aplicar sua produção e acabaram também obrigadas a reduzir seus investimentos. Estava, assim, delineada uma causa fundamental da crise econômica. Em seguida este problema seria agravado pela política salarial do Governo Castelo Branco, que procurou reduzir ainda mais a participação dos assalariados na renda, apesar de esta participação ter diminuído consideravelmente nos anos anteriores, como acabamos de ver.

O pano de fundo dessa redução salarial, porém, seria a concentração da renda provocada por investimentos cada vez mais capi-

(85) Fonte: IBGE e Fundação Getúlio Vargas.



tal-intensivos, condicionados por uma tecnologia importada dos países desenvolvidos. Essa tecnologia visa a economizar mão-de-obra, que é exatamente o fator abundante nos países subdesenvolvidos. Os resultados dessa tecnologia importada, portanto, seriam, conforme examinaremos mais adiante, uma baixa capacidade de absorção de mão-de-obra pelos novos investimentos, e, conseqüentemente, desemprego, baixa de salários, redução de poder aquisitivo e falta de mercados.

*Estrutura agrária.* A falta de mercados, que provoca a redução das oportunidades de investimento, está também relacionada com o problema de estrutura agrária brasileira. Examinamos este problema detidamente em "Problemas da Agricultura Brasileira e Suas Causas" (*Journal of Inter-American Studies*, janeiro de 1964). Verificamos naquele trabalho que a estrutura agrária do Brasil, marcada por profundos desequilíbrios, caracterizada concomitantemente pelo minifúndio e pelo latifúndio, estava intimamente relacionada com a baixa produtividade agrícola, com a baixa utilização das terras das grandes propriedades, com as distorções na utilização das terras, com o desemprego e o subemprego rural.

Estes fenômenos não são novos na economia brasileira. Pelo contrário, sempre existiram. E no passado eram mais graves. A Revolução Industrial e o surgimento de um mercado interno, poderoso no Brasil deram oportunidade, especialmente em São Paulo e nos Estados limítrofes, a um processo de racionalização da agricultura, na qual foram introduzidos critérios capitalistas de produção. Houve também consideráveis progressos nas técnicas agrícolas e no processo de comercialização dos bens agrícolas, embora este setor ainda continuasse a ser um dos pontos críticos da agricultura brasileira, dominada por intermediários especuladores e por grandes empresas industriais compradoras que se constituem oligopólio.

Estes progressos, mais a própria vitalidade da agricultura brasileira, foram fatores essenciais no desenvolvimento econômico brasileiro ocorrido entre 1930 e 1961. Durante esse período, a agricultura foi sempre relegada para um segundo plano. Mais do que isso, a política econômica dos diversos governos baseou-se na transferência de renda do setor agrícola, particularmente do café, para o setor industrial.

Essa política era a única viável, nos quadros do projeto de industrialização em que o Brasil se envolvera. É fato amplamente sabido e estabelecido que em geral a industrialização só tem início

em um país através de um processo de transferência de renda dos setores agrícolas tradicionais para o setor moderno.

Para que o desenvolvimento ocorra, porém, é preciso que a agricultura tenha suficiente resistência não só para suportar a transferência de renda, mas também para ser capaz de liberar mão-de-obra para as atividades industriais e dos serviços (através do êxodo rural) e ao mesmo tempo continuar a aumentar a produção, a fim de atender à demanda crescente de produtos agrícolas, causada pelo aumento da população e da renda. Se a agricultura não tiver essa resistência, provocar-se-á um ponto de estrangulamento grave no desenvolvimento econômico. Além da inflação estrutural, será necessário importar alimentos, desviando-se preciosos recursos da importação de máquinas e equipamentos.

Ora, no Brasil a agricultura teve a resistência necessária para suportar esse duplo impacto — transferência de renda e liberação de mão-de-obra. Há indicações, porém, de que os limites dessa resistência estão chegando ao fim.\* Além disso — e este é o aspecto mais grave do problema — a fase da substituição de importações em que os mercados eram cativos para os novos investimentos, está terminada. Em vista disto, cabia agora à agricultura um novo papel dentro da economia brasileira: o de se constituir mercado para prosseguimento da industrialização.

Este papel nunca fora desempenhado pela agricultura brasileira. A estrutura agrária extremamente desequilibrada não o permitia. E a reforma agrária, sempre prometida, sempre esperada, não era executada. Durante o governo João Goulart travou-se em torno dela talvez a batalha política mais acirrada e dramática. Depois da Revolução de 1964 ela continuou a ser anunciada. Enquanto não for realizada, porém, dificilmente será viável incorporar ao mercado nacional os dois terços de brasileiros que hoje vivem dele afastados. A reforma agrária somada a uma efetiva e revolucionária campanha de alfabetização são as duas condições mais importantes para uma extraordinária ampliação do mercado interno brasileiro, que abriria novas e extraordinárias perspectivas para a

---

(\*) Segundo cálculo de Lúcia Sílvia Kingston ("A Produtividade da Agricultura no Brasil", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, nº 2, abril/junho de 1969) embora a produção por hectare permanecesse praticamente estagnada, o índice básico de produção por trabalhador aumentou em 50% entre 1950 e 1965. A análise estatística dos dados, porém, permitiu à autora desse excelente estudo concluir que nos últimos anos notava-se uma tendência perigosa de redução da taxa de aumento da produtividade agrícola.

economia brasileira. O Brasil é um país que ainda permite uma economia de fronteira — de fronteira e de ampliação de fronteiras. Esta fronteira não é geográfica. É a fronteira do mercado, que a estrutura agrária arcaica impede de se expandir.

Evidentemente, além da reforma agrária e da alfabetização, será preciso enfrentar outros problemas para que a agricultura deixe de ser um obstáculo ao desenvolvimento econômico brasileiro, na medida em que mantém afastada do mercado a população que a ela se dedica. Há naturalmente os problemas relativos ao transporte, à energia rural, ao desenvolvimento das técnicas de cultivo, à mecanização, à introdução de métodos racionais de produção e organização de trabalho, à comercialização. Todos esses fatores, porém, devem ser encarados dentro da perspectiva da estrutura agrária inadequada e injusta que sobrevive no Brasil. Nos anos sessenta, quando a falta de mercados para a produção industrial transformava-se em um problema crucial para o país, essa estrutura agrária constituía-se no mais sério obstáculo à incorporação ao mercado interno das populações rurais.

*A capacidade ociosa.* O problema da capacidade ociosa está relacionado com a discussão que acabamos de fazer a respeito da falta de mercado. Se o mercado era débil, sem vigor, as empresas reduziriam seus investimentos, e conseqüentemente o desenvolvimento perderia impulso. Como, portanto, podemos afirmar que o crescimento dos mercados não acompanha o ritmo de desenvolvimento? A explicação está na capacidade ociosa. Esta não se formou, como seria de esperar, porque a economia depois de um grande desenvolvimento entrou em processo de recessão. Formou-se porque as empresas, apesar do crescimento débil do mercado, continuaram, durante um certo tempo, a investir, e o país, portanto, a se desenvolver. A inflação, provocando uma demanda artificial, tornando a taxa de juro geralmente negativa e dificultando os cálculos de rentabilidade dos investimentos, levou as empresas a continuar a investir quando, de fato, já não havia mais condições econômicas para isso. Foi-se, assim, criando uma capacidade ociosa em diversos setores industriais, principalmente nos artigos de consumo. E é claro que essa capacidade ociosa veio agravar ainda mais o problema da falta de oportunidades de investimentos. Agora, mesmo que os mercados voltassem a crescer, que a procura tomasse novo impulso, seria preciso primeiro eliminar a capacidade ociosa, para depois os empresários se disporem a investir.

*Limitações à capacidade de importar.* Depois da diminuição das oportunidades de investimentos, a limitação à capacidade de exportar (e de importar, conseqüentemente) é uma segunda causa a médio prazo da crise econômica brasileira. Esta causa está também relacionada à primeira, no sentido de que as dificuldades em importar matérias-primas e especialmente equipamentos reduzem as oportunidades de investimento, devido à decorrente subida de preço das cambiais estrangeiras. Podemos, todavia, pensar nela também como uma causa relativamente independente na medida em que as limitações em nossa capacidade de importar equipamentos não reduzem diretamente as oportunidades de investimento, que existiriam internamente, mas criam obstáculos à sua realização. De uma forma ou de outra, porém, o fato é que no comércio internacional se localiza uma das causas fundamentais da crise econômica brasileira dos últimos anos.

A limitação de nossa capacidade de importar pode ser ilustrada simplesmente. Nossas importações anuais médias, que eram de 1.420 milhões de dólares no período de 50-54, caíram para 1.360 milhões de dólares no período de 55-61, enquanto o produto interno crescia a uma taxa de 6,1% ao ano. O resultado foi uma redução do coeficiente de importações, que passou de 12,6% no período anterior para 8,6% no último período.<sup>86</sup> Mais recentemente, esta situação não melhorou. Pelo contrário, agravou-se. Em 1964, nossas importações foram de apenas 1.263 milhões de dólares. Em 65 e 66 verificou-se uma melhoria em nosso balanço de pagamentos, devido em parte ao consumo de nossas exportações, mas principalmente à redução das importações provocadas pela crise.

Ora, a queda de 31% (de 12,6 para 8,6%) em nosso coeficiente de importações demonstra bem ter sido a substituição de importações a válvula de escape que permitiu ao país continuar a desenvolver-se apesar da queda de nossa capacidade de importar. Agora que as possibilidades de substituição de importações se reduzem drasticamente, tornava-se necessário que a nossa capacidade de importar voltasse a crescer. Mas, como vimos, não foi isto o que ocorreu. A capacidade de importar continuou a reduzir-se, criando uma situação extremamente difícil para a economia brasileira. A recuperação verificada em 65 é alentadora, mas ainda não permite grande otimismo.

(86) Cf. *O Desenvolvimento Econômico da América Latina no Pós-Guerra*, op. cit.

A limitação de nossa capacidade de importar é naturalmente função direta da mesma limitação de nossa capacidade de exportar. Esta, por sua vez, tem como causas clássicas a tendência à deterioração das relações de troca dos países subdesenvolvidos, a inelasticidade-renda da procura internacional de produtos agrícolas, entre os quais o café é um caso conspícuo, a concorrência internacional crescente face à entrada de novos produtores no mercado, como é novamente o caso do café em relação aos países africanos, e a introdução de substitutos artificiais, como as fibras sintéticas, que vieram reduzir a procura do algodão internacionalmente. Além dessas causas gerais, que estão fora de nosso controle, temos ainda o fato de que os últimos Governos brasileiros, baseados no fato de que o processo de desenvolvimento econômico brasileiro vinha sendo feito através de um processo de substituição de importações, descuidaram de estimular nossas exportações de produtos manufaturados para nossos mercados tradicionais e para a América Latina e de produtos primários e manufaturados para novos mercados na Europa oriental, na África e na Ásia.

Por todos esses motivos foi-se aprofundando o vazio entre nossas necessidades de importação, que especialmente nos últimos anos tendem a crescer proporcionalmente ao aumento do produto nacional, e nossas exportações. É preciso, todavia, em relação à limitação à capacidade para importar, que se faça uma ressalva importante. Durante 65 e 66, dado o agravamento da crise econômica, ela deixou de ser, a curto prazo, um obstáculo ao desenvolvimento. Especialmente em 65 nossas importações reduziram-se drasticamente, não porque não tivéssemos capacidade para importar, mas porque, face à crise, diminuiu fortemente a procura de importação. À medida que as empresas reduziram sua produção, reduziram concomitantemente suas importações de matérias-primas. Por outro lado, o aumento da capacidade ociosa desestimulou a importação de equipamentos. O resultado foi que a nossa limitação da capacidade para importar deixou de ser, nesses anos, uma causa de crise. Além disso, a partir de 1966 as exportações brasileiras revelaram um crescimento bastante favorável, alcançando em 1968 o recorde de 1.890 milhões de dólares. Como veremos mais adiante, porém, a limitação à capacidade de importar será um dos maiores desafios que a economia brasileira terá que enfrentar.

*Do investimento capital-intensivo à inflação.* Finalmente — como causa a médio prazo da crise econômica brasileira — temos a

inflação, cujo processo já estudamos no capítulo II. Esta, cuja taxa anual permanecera por muitos anos em torno de 20%, depois de um ensaio em 59, passou, a partir de 61, a ganhar características de inflação aberta, ao mesmo tempo em que a economia entrava em crise. E, a partir daí, a discussão acirrada entre estruturalistas e monetaristas a respeito de suas causas começou a perder sentido. Quando a inflação estava ainda em torno de 20% ainda era possível buscar suas origens no comércio externo (subida do preço do dólar devido à crônica tendência ao desequilíbrio entre nossas importações, necessárias a um país em plena industrialização, e nossas exportações, ainda baseadas em nossa economia tradicional agrícola), na oferta insuficiente de produtos agrícolas de consumo interno e em outros pontos de estrangulamento da oferta. As emissões seriam então mais uma consequência do que uma causa da inflação.

Mas, nos últimos anos, ficou claro que a inflação no Brasil deixou de ser uma inflação de procura, para transformar-se em uma inflação de custos. A crise econômica definiu-se, como assinalamos anteriormente, por uma crescente capacidade ociosa. O processo de substituição de importações, que definiu o processo de desenvolvimento industrial brasileiro entre 1930 e 1961, permitiu que os investimentos industriais fossem realizados sem que ocorresse um concomitante e proporcional crescimento do mercado interno. As empresas encontravam um mercado preexistente, antes suprido pela importação. No momento, porém, em que o mercado preexistente era satisfeito, as empresas passaram a depender da expressão do mercado interno — já que o mercado internacional estava fora sequer das cogitações da maioria dos empresários.

Ora, acabamos de ver que o mercado interno brasileiro em absoluto não crescia proporcionalmente ao desenvolvimento econômico do país. Além da política salarial tendente a reduzir o poder aquisitivo dos assalariados, em benefício da classe capitalista, tivemos, a partir de 55, um processo adicional de acumulação da renda causado pela passagem da primeira fase do processo de substituição de importações, caracterizada pela instalação da indústria leve de consumo, para a segunda fase, caracterizada pela ênfase na produção de equipamentos, bens de consumo durável e produtos químicos.

Ora, os investimentos necessários para esse tipo de produção são muito mais capitais-intensivos do que no caso da indústria leve de consumo. A tecnologia desenvolvida pelos países industrializados para a sua produção visa a economizar o mais possível o fator

