

## CAPÍTULO VII

# A expansão a partir de 1967

A partir de 1967 a economia brasileira entra em novo processo de expansão, repetindo e tendendo a superar o desempenho expansivo ocorrido na segunda metade dos anos cinqüenta. A crise econômica estava superada, enquanto a crise política marcada pelo autoritarismo do governo militar continuava a agravar-se.

A expansão econômica iniciada em 1967 coincide com a subida ao poder do General Costa e Silva. As reformas econômicas realizadas durante a crise anterior estabelecem as bases para essa recuperação. Entre elas são essenciais a reforma bancária, a reforma do mercado de capitais, a reforma tributária e principalmente a instituição da correção monetária. Todas essas reformas já estavam mais ou menos delineadas antes de 1964, mas não podiam ser realizadas por falta de poder político. Roberto Campos e Octávio Gouvea de Bulhões realizam-nas entre 1964 e 1966 com notável inteligência, ao mesmo tempo que adotam uma política econômica monetarista de curto prazo baseada na restrição da demanda agregada e no arrocho salarial, que criticamos no capítulo VI.

Conforme veremos neste capítulo, entretanto, a causa fundamental da nova expansão está relacionada com o aumento da capacidade de compra de bens de consumo durável (principalmente automóveis) por parte da classe média. Isto será possível devido à concentração da renda não apenas ao nível da grande burguesia, como acontecera no ciclo da expansão anterior, mas da classe média para cima, e, em segundo lugar, ao grande desenvolvimento do crédito direto ao consumidor possibilitado pela instituição da correção monetária. A política de minidesvalorizações cambiais instituí-

da em 1967, ao estimular as exportações, será outra causa importante da recuperação da economia. Finalmente é preciso assinalar a mudança na política econômica de curto prazo. A inflação deixa de ser encarada como principalmente de demanda. Seu componente de custos é salientado, resultando daí uma política econômica conjuntural baseada na expansão da demanda e no controle administrativo dos preços.

### **O período 1967-1971**

O Governo Costa e Silva, iniciado em 67, ao mesmo tempo em que mantinha uma boa parte dos aspectos negativos, agravadores da crise, do Governo Castelo Branco, apresentava uma série de sinais de mudança política, que nos permitem distingui-lo claramente do Governo anterior.

*Modificações de ordem política.* Devemos, inicialmente, distinguir dois períodos: os dois anos que antecedem o Ato Institucional nº 5 e o período posterior a esse ato. No primeiro período, observa-se, em primeiro lugar, que a unidade e aparente firmeza ideológica dos primeiros momentos, por parte dos militares, rompeu-se. Coube a eles a liderança do movimento. No instante em que se viram assumindo o poder, adotaram aquela atitude idealista típica de imaginar que poderiam transformar rapidamente o país. Em contato com a realidade porém, foram-se apercebendo pouco a pouco que esta era menos moldável do que esperavam, que a sociedade brasileira possuía uma estrutura, um caráter e um ritmo que lhe são próprios, os quais não podem ser mudados de uma hora para outra, através de algumas reformas superficiais e de um sistema policial de cassações indiscriminadas de direitos políticos e de supressão de liberdades. O resultado disto foi o desencantamento do grupo militar e a perda daquela precária unidade ideológica conseguida com a Revolução.

Em consequência disso, os dois pilares da ideologia idealista revolucionário-militar: o moralismo, traduzido no combate à corrupção, e o anticomunismo, expresso na luta contra a subversão, entraram em processo de diluição e amaciamento. Este fato se acentuou à medida que foi ficando claro que a sinceridade da cúpula governamental em relação ao combate à subversão e, especialmente,

à corrupção estava longe de ser total. No episódio das cassações em especial, ficou em diversos casos claríssimo que, sob a cobertura do combate à subversão ou à corrupção, o que se objetivava realmente, era a segurança da permanência no poder do grupo governamental. E é claro que esta falta de sinceridade ideológica foi pouco a pouco contribuindo para desmoralizar a caça às feiticeiras que os militares da chamada “linha dura” realizavam em nome da “ideologia revolucionária”.

Este processo de desencantamento e perda de entusiasmo por parte dos militares, e de perda de unidade, diluição e amaciamento da ideologia revolucionário-militar resultaram, naturalmente, em perda relativa do poder por parte dos militares, na medida em que estes se dividiam, esmoreciam em sua atividade e se desorganizavam. Ganhavam assim, relativamente, poder os grupos civis, embora ainda permanecessem nos primeiros meses do Governo Costa e Silva em uma posição tipicamente subordinada. Um sintoma dessa relativa recuperação do poder civil estava na crescente preocupação do Governo Costa e Silva com a opinião pública, a qual fora inteiramente desprezada pelo Governo anterior.

A modificação por que passou a Revolução de 1964 pode também ser confirmada através da análise superficial da personalidade dos dois Presidentes. Enquanto o Presidente Castelo Branco era um homem frio, deliberado, aristocrático em seu desprezo pelo povo, o Presidente Costa e Silva revelou-se um homem emotivo, apaixonado, comprometido com a vida. É claro que personalidades tão diferentes implicariam um estilo de Governo muito diferente. Mais importante, porém, é lembrar que, enquanto o General Castelo Branco era um dos líderes intelectuais da Escola Superior de Guerra, o General Costa e Silva foi um representante típico do “militar de caserna”, tocado apenas superficialmente pelos modelos abstratos e alienados daquela escola.

Finalmente, com o fim do Governo Castelo Branco, o quadro jurídico-institucional modificou-se. Os atos institucionais, com seus poderes discricionários, são substituídos pela nova Constituição, pela lei eleitoral e dos partidos políticos, e pela lei de segurança nacional. Estas, embora nem em suas origens nem em seu conteúdo fossem exemplos de democracia, e, a médio ou longo prazo, representassem um retrocesso político, a curto prazo, quando comparada com o regime ditatorial do Governo Castelo Branco, representavam uma mudança e uma institucionalização que também nos permitem afirmar que a Revolução de 64 perdia vigor.

Provavelmente como uma reação a essa perda de vigor da Revolução de 1964, a essa diluição do poder militar, foi editado em dezembro de 1968 o Ato nº 5. Com essa medida, o Governo assumia novamente todos os poderes. O processo de redemocratização do país era paralisado. Esta medida foi provavelmente tomada menos como uma resposta ao tímido aumento do poder civil, ao início de reorganização das esquerdas, à revolta estudantil que, deflagrada em todo o mundo, ocorria também no Brasil, e mais como uma tentativa do grupo militar dirigente de conservar o poder e reunir forças para realizar uma tarefa que não fora terminada.

Aqui, porém, está o grande problema da Revolução de 1964, ao qual o Ato nº 5 deu novo alento. Esta tarefa não estava definida. A Revolução partiu de uma ideologia essencialmente negativa — o combate à subversão e à corrupção. Havia também objetivos positivos teoricamente estabelecidos — particularmente a segurança nacional e o desenvolvimento econômico. O primeiro desses objetivos, porém, acabava por se definir também negativamente, em termos de combate à subversão. Um aspecto positivo, a afirmação de uma ideologia nacionalista, embora tenha feito alguns progressos no Governo Costa e Silva, em relação ao Governo Castelo Branco, cuja posição era claramente colonialista, não chegou a se definir. E o desenvolvimento econômico continuava a ser definido em termos muito genéricos. Já não se podia mais dizer, como fora lícito fazê-lo em relação ao Governo anterior, que o desenvolvimento econômico fora subordinado à política de combate à inflação. Mas também não conseguia se transformar em um objetivo que reunisse todos os esforços da nação.

Nesses termos, e apesar dos inegáveis êxitos da política econômica do Governo Costa e Silva, continuava faltando ao país um verdadeiro projeto nacional, que fosse capaz de sensibilizar amplas parcelas da população.

Em um certo momento pareceu possível, dada a constituição do Governo Costa e Silva, que esse projeto poderia eventualmente se definir em termos de uma bandeira nacionalista e voltada para o desenvolvimento, mas tal possibilidade não se confirmou. Nesses termos, no momento em que o Ato nº 5 era editado, o País entrava em um novo capítulo de sua crise política, sem que um projeto nacional abrisse perspectivas otimistas para o futuro. O diálogo democrático, interrompido em 1964, mas que, em seguida, pouco a pouco, ganhava alento, foi novamente eliminado. Como resultado, teve início mais uma onda de radicalização, com os grupos mais

extremados da direita e principalmente da esquerda partindo para a ilegalidade, em face à impossibilidade de agir através de canais institucionalizados. A crise brasileira mais uma vez ganhava todos os seus contornos.

*Mudanças na política econômica.* Também nesse setor houve modificações significativas. No plano preliminar do Governo, já publicado, é feito um diagnóstico da economia brasileira no qual está implícita uma severa crítica ao Governo Castelo Branco. Seu resumo apresentado no próprio documento é o seguinte:

**“I — DEBILITAMENTO DO SETOR PRIVADO, resultante:**

- 1) do agravamento do problema de liquidez;
- 2) da queda da demanda, verificada em grande número de setores.

A redução de liquidez, que dificultou a manutenção da produção a níveis próximos da plena capacidade, resultou, por sua vez:

- a) da expansão rápida de certos custos, especialmente financeiros (juros), de tarifas e preços de serviços públicos, ônus tributários e encargos sociais;
- b) do controle quantitativo do crédito;
- c) da elevação do custo médio de produção, ligada à queda de demanda em vários setores;
- d) da injeção maciça de papéis do Governo no mercado de capitais, em condições extraordinariamente atraentes.

A queda da demanda, em grande número de setores, foi provocada:

- a) pela redução dos níveis de salários médios reais;
- b) pela queda da renda disponível, resultante do aumento da carga tributária (sem o correspondente aumento de dispêndios públicos);
- c) pelo aumento autônomo dos preços de certos serviços, importantes na composição do dispêndio dos assalariados;
- d) pela queda da produção agrícola em 1966;
- e) pela redução no nível dos investimentos privados.

Os setores foram atingidos em graus diversos pela insuficiência de procura ou de capital de giro: os setores mais dependentes da demanda governamental apresentaram melhores condições relativas de vendas e liquidez; os setores mais dependentes da procura privada, principalmente dos assalariados, enfrentaram sérios problemas conjunturais, agravando uma situação de longo prazo já bastante difícil.

## II — PRESSÃO EXCESSIVA EXERCIDA PELO SETOR PÚBLICO, sob várias formas.

O impacto global sobre o sistema, decorrente do esforço realizado pelo Governo anterior, no sentido de corrigir distorções na economia e preparar o setor público para grandes programas de investimentos, parece haver sido excessivo; se é verdade que declinou a participação da despesa orçamentária no produto, o reajustamento drástico das tarifas e dos preços de empresas públicas e a criação de novas contribuições (como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço) transferiram, em prazo relativamente curto, do setor privado para o setor público, um volume de recursos que reduziu excessivamente a renda disponível dos consumidores e a liquidez das empresas".<sup>104</sup>

Este quadro, cujas cores sombrias foram evidentemente agravadas pela política do Governo anterior, resultou fundamentalmente em uma formulação da estratégia de combate à inflação, em termos muito inteligentes, que fazem honra ao novo grupo de técnicos que assumiu o controle econômico do país.

Basicamente, a inflação foi definida como sendo de custos e não de procura, nos termos em que vinha sendo atacada pelo Governo Castelo Branco. Afirma o plano governamental, logo após o diagnóstico acima apresentado, que esse quadro explica a característica recente do processo inflacionário brasileiro, que, de uma fase de predominante expansão da demanda, com níveis elevados de utilização de capacidade produtiva, passou a uma fase de predominante expansão de custos, com níveis acentuados de capacidade

(104) *Diretrizes do Governo — Programa Estratégico de Desenvolvimento* — Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, julho de 1967, pp. 20-21.

ociosa. Nesta última fase, a inflação prosseguiu, apesar da retração da demanda, devido à influência da elevação autônoma de certos custos, da elevação da taxa de juro, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas.<sup>105</sup> O Sr. Delfim Netto, Ministro da Fazenda, e evidente inspirador principal dessa reformulação, já havia declarado anteriormente que “a presente inflação brasileira dificilmente poderá ser compreendida nos esquemas teóricos da pura inflação de demanda ou pura inflação de custos. A experiência indica que essas duas formas de tensões têm surgido com a prevalência ora de uma, ora de outra. Na verdade, a pressão autônoma de custos esteve sempre presente no processo inflacionário, oculta, no entanto, pela magnitude dos efeitos derivados da demanda. Tais tensões continuaram a se agravar pela própria natureza de combate à inflação”.<sup>106</sup>

O acerto básico do diagnóstico é indiscutível. Sem dúvida, a análise poderia ter ido um pouco mais fundo. Os envoltimentos políticos do Governo, porém, naturalmente, devem ter impedido esta análise. De um lado, por exemplo, fez-se sempre questão de afirmar que a modificação da estratégia de combate à inflação resultou de uma mudança da conjuntura econômica, não implicando crítica ao Governo anterior. Ora, não há dúvida de que houve mudança da conjuntura, mas esta mudança já havia claramente ocorrido quando o General Castelo Branco e seu Ministro do Planejamento assumiram o poder. Já vivíamos em regime de capacidade ociosa pelo menos a partir do início da Crise Brasileira, como vimos ainda neste capítulo. Por outro lado, na determinação dos custos que implicaram a inflação de custos, vimos no início deste capítulo, quando examinamos a inflação brasileira como uma das causas econômicas a médio prazo da Crise Brasileira, que o fator mais importante era o lucro, ou seja, o custo do capital próprio. Ora, este custo foi esquecido na análise oficial.

De qualquer forma, porém, não há dúvida de que o Governo Costa e Silva teve o grande mérito de, pela primeira vez, ter diagnosticado em termos oficiais a inflação brasileira como sendo de custos. E as medidas que passou a tomar são, sem dúvida, coerentes com esse diagnóstico. Boa parte das medidas econômicas do Governo

(105) *Idem*, p. 21.

(106) Antônio Delfim Netto, “Discurso no Clube da ADECIF”, em *O Estado de S. Paulo*, 9 de junho de 1967. Esta posição está claramente baseada nas idéias de Ignácio Rangel, cuja *A Inflação Brasileira* o Ministro leu em seminário na USP em 1964.

passaram a ter como objetivo estimular a procura, ao invés de coarctá-la como fizera o Governo anterior.

Os resultados da política econômica iniciada pelo Sr. Delfim Netto mostraram-se positivos. Definindo a inflação principalmente como sendo de custos e apenas secundariamente como de demanda, o Governo não teve receio de tomar medidas, ainda que sempre limitadas, para estimular a procura. Nesses termos, a política salarial foi reformulada, procurando-se compensar as perdas que os assalariados haviam sofrido com a subestimação do resíduo inflacionário. A política de crédito revelou-se mais flexível. Os investimentos governamentais continuaram em nível elevado. O estímulo à procura permitiu que as empresas aumentassem sua produção e que os níveis de emprego fossem restabelecidos. Entrava, assim, a economia em um processo cumulativo de prosperidade, em que o aumento da procura estimulava a produção e esta, por sua vez, voltava a estimular a procura. Os lucros das empresas aumentavam, de forma que estas não tinham mais aquela necessidade de aumentar seus preços para cobrir seus custos.

O Governo, por sua vez, coerente com sua definição da inflação, estreitava cada vez mais os controles administrativos sobre os preços industriais. Se a inflação é de custos, isto é sinal de que os preços estão sendo estabelecidos em termos monopolísticos. Nesta circunstância, portanto, não tem sentido pretender combater a inflação com severas restrições à demanda. É preciso liberá-la, ao mesmo tempo em que um severo controle dos custos e preços industriais é estabelecido, com a adoção de técnicas modernas de verificação (e não o velho tabelamento de preços, que acabava sempre por ser burlado) das variações de custo ocorridas e dos aumentos de preço pretendidos, que serão ou não autorizados pelo poder público. Esta política foi adotada através da criação do Conselho Interministerial de Preços, que controlava custos e preços das 350 maiores indústrias brasileiras, precisamente o setor oligopolista da economia. Além disso, o *deficit* do Governo era contido dentro de estreitos limites, e o crédito bancário controlado, de forma que, ao mesmo tempo em que entrávamos em um período de relativa prosperidade, a inflação se reduzia para quase a metade da verificada em 1965 e 1966, girando em torno de 25% em 1967 e 1968, e caindo ainda mais em 1969.

Em relação à redução do *deficit* do Governo e das emissões de papel-moeda, é preciso salientar que isto foi em parte possível graças ao saneamento financeiro ocorrido durante o Governo Cas-



telo Branco. Já vimos que este Governo teve um nítido sentido antidesenvolvimentista. Devemos, porém, admitir que o combate à inflação que realizou, ainda que equivocado, não distinguindo inflação de custos da de demanda, e exagerado, agravando a crise econômica e atrasando o desenvolvimento brasileiro, teve como mérito facilitar o trabalho do Governo Costa e Silva em conter o *deficit* de caixa. Os principais fatores de permitiram esta contenção, porém, foram originados no próprio Governo Costa e Silva. De um lado, houve novo aumento dos impostos, e, de outro, a prosperidade possibilitou maior arrecadação, de forma também a permitir a redução do *deficit*. Além disso, é preciso salientar que o *deficit* governamental, muito mais do que uma causa, é uma conseqüência da inflação. Na medida em que o Governo conseguia reduzir a taxa inflacionária (de custos) através do estímulo à demanda e ao controle dos preços, tornava-se mais fácil controlar o *deficit* de caixa e as emissões, evitando-se, assim, que a espiral inflacionária ganhasse fôlego.

Outro aspecto positivo da conjuntura econômica no Governo Costa e Silva, além da redução da taxa de inflação, era o aumento das exportações. Estas foram elevadas em 1967, atingiam um recorde de 1.890 milhões de dólares em 1968, e tudo indicava que em 1969 superariam a casa dos dois milhões de dólares. Além da situação econômica internacional favorável, um fator que sem dúvida teve uma influência positiva sobre as exportações, principalmente as exportações de manufaturados, foi o estabelecimento pelo Ministro da Fazenda, em 1967, de uma taxa cambial móvel. Esta política de minidesvalorizações cambiais, além de limitar a especulação, deu uma segurança muito maior aos exportadores, que não ficavam arriscados a ver, de repente, que os produtos que exportavam haviam se tornado gravosos.

*A recuperação da economia.* Vimos que a taxa de crescimento da renda, que se mantivera em níveis extremamente elevados até 1961, começou a cair verticalmente a partir de 1962. O período de 1963 a 1965 foi de grave crise econômica. A renda *per capita* brasileira cresceu a taxas negativas nesses três anos. De um modo geral, o desempenho da economia brasileira, entre 1962 e 1967, é bastante desfavorável. Especialmente a partir de 1968, porém, entramos em uma fase de decidida recuperação econômica. Nesse ano, em 1969 e em 1970 a renda cresceu às elevadas taxas de 8,4%, 9% e 9,5%, respectivamente.

*Quadro XI*  
TAXA DE CRESCIMENTO DO PNB

1960	9,7%
1961	10,3%
1962	5,3%
1963	1,5%
1964	2,9%
1965	2,7%
1966	5,1%
1967	4,8%
1968	8,4%
1969	9,0%
1970	9,5%
1971	11,3%

Fonte: Dados revistos da Contabilidade Nacional Brasileira, apurados pela Equipe da Renda Nacional da Fundação Getúlio Vargas. Ver *Conjuntura Econômica*, janeiro 1970 e janeiro 1971. Os dados de 1971 são estimativas do Ministério da Fazenda, realizadas em dezembro desse ano.

Durante o ano de 1971, apesar da recessão que ocorria nos Estados Unidos, a atividade econômica continuava firme no Brasil, o nível dos investimentos mantinha-se elevado, as exportações prometiam girar em torno de três milhões de dólares, as exportações de manufaturados apresentavam grande crescimento, o *deficit* de caixa do Governo estava controlado, e os preços cresciam a uma taxa decrescente. A taxa de crescimento da renda era estimada em 11,3%.

### **A débil tradição democrática brasileira**

Entretanto, se do ponto de vista econômico, a crise estava superada, o mesmo não pode ser dito do ponto de vista político. Em fins de 1969, o país é abalado pela morte do Presidente Costa e Silva. Sucede-o um outro militar, o General Garrastazu Médici, escolhido por um conselho de militares. O país continuava sob regime de exceção. À ditadura, os grupos mais radicais de esquerda, desorientados e sem perspectivas, respondiam com o terrorismo. E, ao terrorismo, a polícia retrucava, muitas vezes, com a violência. Os escalões mais altos do governo faziam tentativas no sentido de

eliminar esse fenômeno, mas não chegavam a aprofundar sua campanha, dadas as resistências das bases policiais. E o terrorismo, apesar de sucessivas derrotas, que revelavam sua fraqueza e sua falta de apoio na população, continuava relativamente ativo, embora cada vez mais enfraquecido.

Por outro lado, a juventude, os intelectuais, as lideranças políticas, continuavam mudos. O diálogo democrático permanecia rigorosamente fechado. O regime militar ditatorial, que era disfarçado até dezembro de 1968, torna-se declarado a partir de então. Vivemos sob a égide do Ato nº 5.

Não obstante, conforme a vitória do partido do Governo nas eleições de 1970 revelará, o regime militar consegue aos poucos construir uma imagem favorável de seu governo junto às massas populares. A vitória do Brasil no campeonato mundial de futebol de 1970 ajuda-o bastante. Mais importantes, porém, são dois fatores: de um lado, a débil educação democrática do povo brasileiro, e de outro, a tentativa do governo de formular um projeto nacional.

A falta de educação democrática do povo brasileiro fá-lo aceitar, com grande facilidade, os governos fortes. Este fenômeno não ocorre apenas ao nível das classes mais baixas. Estas, analfabetas, miseráveis e marginalizadas, não chegam a ser contadas no processo político. A classe operária e a baixa classe média urbana, porém, revelam também uma grande falta de espírito democrático. O problema está relacionado com as origens artificiais do liberalismo político brasileiro. A tradição liberal no Brasil, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos ou na Inglaterra, jamais envolveu a maioria de sua população. O liberalismo foi sempre uma ideologia importada.

Até 1930, enquanto dominou no país uma oligarquia agrário-comercial, o liberalismo econômico e político era a ideologia dessa classe, a qual, todavia, jamais a praticou no plano político. Adotava-o no plano econômico como uma forma de manutenção do *status quo* colonial no Brasil. O liberalismo econômico, o *laissez-faire*, impedia que o governo realizasse uma política intervencionista e protecionista, com o objetivo de industrializar o país. Nesses termos, o liberalismo econômico transformava-se em uma arma poderosa para a oligarquia agrário-comercial manter no país um modelo de economia dependente, primário-exportador, no qual todos os benefícios ficavam reservados para essa mesma oligarquia e para o imperialismo dos países industrializados.

O liberalismo político entrava nesse esquema como um apêndice. O sistema político era efetivamente oligárquico, baseado no poder dos grandes latifundiários e do alto comércio exportador de produtos primários e importador de manufaturados. Havia lugar para o liberalismo econômico, não para o liberalismo político. Nesses termos, este sobrevivia artificialmente, cultuado nas Faculdades de Direito, em que dominavam a classe média e uma parte dos filhos da classe alta. Sobrevivia na medida em que era a ideologia dominante na Europa, e porque era coerente com o liberalismo econômico, completando-o. Não representava, todavia, nem os interesses nem as convicções profundas da nação como um todo, ou mesmo de alguns de seus setores sociais significativos.

As transformações econômicas, sociais e políticas por que passa o país a partir de 1930 — e que chamamos neste livro de Primeira Fase da Revolução Brasileira — não foram de molde a resolver esse problema. Sem dúvida, o caráter antinacional do liberalismo econômico é denunciado e seus defensores marginalizados do processo político e econômico do país. Este é um dos sentidos da Revolução de 1930, que é confirmado pela de 1964. Ambas as revoluções, porém, além de negarem o liberalismo econômico, negam também o liberalismo político. Não é surpreendente, portanto, a falta de educação democrática do país. Entre 1930 e 1964, particularmente, o liberalismo político, em conjugação com o liberalismo econômico, era defendido pelos grupos sociais e políticos que haviam dominado o país até 1930. O liberalismo político, portanto, era especialmente defendido pelas forças mais retrógradas da nação, que não hesitavam em negá-lo e apelar para as Forças Armadas, todas as vezes que viam seus interesses arriscados.

Certamente, havia também defensores do liberalismo político entre os grupos progressistas que emergiam no país nesse período. Foi isto, inclusive, que permitiu que tivéssemos um período de governo democrático entre 1945 e 1964. Mas esses grupos — a classe operária, os empresários industriais, os intelectuais, os estudantes, a nova classe média — estavam mais preocupados em definir uma ideologia nacionalista, industrializante e economicamente intervencionista, do que em defender as liberdades democráticas. Os intelectuais de esquerda no Brasil, em especial, até 1964, pouco se preocuparam em formular e defender uma ideologia política liberal, em que a liberdade política fosse um valor essencial. Na verdade, a liberdade teve até 1968 poucos defensores autênticos no Brasil.

Compreende-se, portanto, por que falta espírito democrático ao povo brasileiro, e por que um governo forte pode ser popular.

Mas além deste elemento negativo — a falta de espírito democrático do povo — há um elemento positivo para explicar o fenômeno da popularidade do Governo. Referimo-nos à tentativa de formulação de um projeto nacional para o país. Após 1964, o Governo Castelo Branco foi marcado por dois lemas de caráter negativo: o combate à subversão e à corrupção. Este tipo de apelo conservador e moralista não podia, naturalmente, encontrar repercussão popular. Entretanto, depois da transição representada pelo Governo Costa e Silva, durante o Governo Médici, a ênfase da mensagem governamental perde seu caráter negativo e adquire um cada vez mais afirmativo. Um nacionalismo ainda impreciso e mal definido começa a surgir, com o apoio das bases militares, que eram tradicionalmente nacionalistas, mas que haviam visto negada essa tradição durante o Governo Castelo Branco—Roberto Campos.

O novo nacionalismo brasileiro confunde-se ainda muito com patriotismo. Transparece na preocupação com a bandeira, com o hino nacional, com os programas de moral e civismo. Deixa-se entrever no novo desenvolvimento do Governo, que agora procura subordinar tudo à construção de um país economicamente grande e poderoso. Expressa-se através da política externa do café e do café solúvel, da política de fretes marítimos e na política da pesca. Tem uma manifestação clara no projeto da rodovia Transamazônica, cujo principal objetivo é o de garantir a soberania nacional sobre aquela região. Além disso, a Transamazônica representa uma tentativa de mobilização do povo brasileiro, da mesma forma que Brasília e a construção da rodovia Belém—Brasília exerceram esse papel durante o Governo Kubitschek.

Uma ideologia nacionalista e um projeto nacional começam, portanto, a ser esboçados. Os militares brasileiros, nesse momento, começam a reencontrar sua vocação nacionalista. Esse nacionalismo, porém, ainda não se definiu, na medida em que não tomou uma posição em relação ao capital estrangeiro, e à dependência econômica, política e cultural aos Estados Unidos e à Europa Ocidental. Por enquanto, sob influência das lideranças tecnocráticas, o Governo vem adotando uma atitude pragmática, sem radicalismo, que dificulta a formulação de uma ideologia efetivamente nacional. Na verdade, a estratégia do grupo tecnoburocrático no poder está baseada claramente em uma aliança entre o governo e o capitalismo nacional e internacional. Nessa aliança o governo não é mais ele-

mento subordinado. Pelo contrário, é um elemento ativo, que procura, através dessa aliança, uma maior taxa de crescimento da renda no País.

### **A distribuição da renda e a recuperação da economia**<sup>107</sup>

Conforme vimos, as causas da crise econômica por que passou o Brasil entre 1962-67 estão claramente relacionadas com o esquema de redistribuição da renda. A tendência à concentração da renda nas mãos da classe capitalista, a partir de meados dos anos cinquenta, causada pela crescente capital-intensividade dos investimentos realizados, mantinha a economia em um permanente estado de subconsumo. A debilidade da demanda agregada, no que se refere ao consumo, não podia ser facilmente compensada por investimentos particulares, já que estes, em última análise, estão relacionados com a capacidade de consumo da população. Em uma economia fechada (como era a nossa do ponto de vista de produção industrial) todo investimento vai resultar, a curto ou a longo prazo, em um aumento da oferta de bens de consumo, que necessitam encontrar mercado. Ora, o momento em que se esgotaram as oportunidades de substituição de importações coincidiu com um processo de concentração da renda, que vinha dificultar gravemente o crescimento do mercado de bens de consumo necessário à manutenção, em nível elevado, da demanda agregada.

Celso Furtado constatou, inicialmente, este fenômeno em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*,<sup>108</sup> em que desenvolveu as bases da chamada "tese da estagnação da América Latina". Esta tese foi por nós em parte adotada quando fizemos a análise do círculo vicioso estrutural do subdesenvolvimento brasileiro. Em seguida, e coerentemente com o diagnóstico que havia realizado anteriormente, Celso Furtado, em seu livro *Um Projeto*

(107) Esta análise foi publicada na revista *Visão*, novembro de 1970, e agora incluída na terceira edição deste livro. Entramos, depois em contato com trabalho de Maria Conceição Tavares e José Serra, "Mas Allá del Estancamiento, una Discusión sobre el Estilo del Desarrollo Reciente de Brasil", *Trimestre Económico*, vol. 33, n.º 152, outubro-dezembro 1971. No último subcapítulo deste livro, também escrito para a terceira edição, *O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*, usaremos subsídios desse notável trabalho.

(108) Celso Furtado, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Civilização Brasileira, 1966, Rio de Janeiro, pp. 77-81.

Quadro XII  
PERFIL DA DEMANDA GLOBAL NO BRASIL

Grupos	% da população	População (1.000)	Renda per capita (dólares)	Renda Total (1.000 dólares)	% da renda
1º	50%	45.000	130	5.850	18,6
2º	40%	36.000	350	12.600	40,1
3º	9%	8.100	880	7.128	22,7
4º	1%	900	6.500	5.850	18,6
	100%	90.000	350	31.428	100,0

para o Brasil,<sup>109</sup> fez uma proposta para superação da crise econômica, baseada em um esquema de maior participação do Estado na economia e de distribuição de renda.

Nesse trabalho apresenta-nos Celso Furtado inicialmente um quadro, baseado em dados da CEPAL, sobre a distribuição da renda, ou perfil da demanda global, no Brasil, admitindo-se uma população de 90 milhões de habitantes e uma renda *per capita* de 350 dólares.

Vemos pelo Quadro XII que a concentração de renda é um fenômeno marcante da economia brasileira. 50% da população vive praticamente ao nível da subsistência, com uma renda *per capita* de 130 dólares. Esses mesmos 50% da população têm uma participação na renda equivalente (os dados são, evidentemente, aproximações) ao 1% mais rico da população.

Partindo desses dados, e da constatação de que o recente processo de concentração de renda está na base da crise econômica brasileira, Celso Furtado propôs uma política econômica de redistribuição da renda. Esta política seria executada através de um grande aumento da carga tributária sobre os 10% mais ricos da população. Isto implicaria uma redução de 25% na renda *per capita* do 4º grupo, que teria sua renda reduzida de 6.500 para 4.875 dólares, e em uma redução de 10% na renda do 3º grupo, que teria sua renda *per capita* reduzida para 792 dólares. Por outro lado, Celso Furtado estima uma propensão marginal a consumir de 80% para o 4º grupo, e de 100% para o 3º grupo. Nesses termos, dos

(109) Celso Furtado, *Um Projeto para o Brasil*, Editora Saga, 1968, Rio de Janeiro, pp. 37-42 e 49-58.

1.625 dólares *per capita* retirados do 4º grupo, a poupança líquida seria de 80% desse valor, ou seja, 1.300 dólares, já que os restantes 325 dólares deixariam de ser poupados pelo 4º grupo. Em outras palavras, o Governo pouparia 1.625 dólares, mas o 4º grupo deixaria de poupar 325. Já em relação ao 3º grupo, os 10% de imposto seriam inteiramente transformados em poupança do Governo, ou seja, haveria uma poupança de 88 dólares *per capita*. Dada a população dos dois grupos (900 000 para o 4º grupo e 8 100 000 para o 3º grupo), temos que haveria um aumento na poupança de 1.882.800 dólares ( $1.300 \times 900\,000$  mais  $88 \times 8\,100\,000$ ), correspondente a cerca de 6% da renda.

Este aumento da poupança, através do aumento da carga tributária, seria transformado em grandes investimentos públicos, altamente trabalho-intensivos. Cresceriam o emprego e os salários no primeiro e no segundo grupo. Com o aumento da participação na renda desses grupos, cresceria a procura por bens de consumo simples, demandados por esses grupos e geralmente produzidos segundo técnicas trabalho-intensivos. O resultado seria novo aumento do emprego, até a eliminação do desemprego aberto e disfarçado ainda existente no país.

Esta proposta de Celso Furtado é extremamente atrativa, porque parte de uma análise objetiva da crise econômica brasileira e apresenta soluções socialmente favoráveis, na medida em que implicam distribuição da renda. É uma proposta economicamente viável, ainda que radical. Não necessitará ser aplicada abruptamente. Precisarão levar em consideração as reações dos investidores privados, que seriam obrigados a reorientar seus investimentos. Entretanto, esta proposta possui uma limitação básica. É politicamente de muito difícil implantação. Exigiria um governo extremamente forte e independente dos interesses econômicos. Além disso, a proposta não considera suficientemente os efeitos negativos dessa redistribuição de renda sobre a expansão das indústrias tecnologicamente de ponta, que fornecem principalmente para os grupos mais abastados (3º e 4º grupos). Certamente tais efeitos podem ser contornados, mas esta não seria uma tarefa fácil. É sempre mais difícil caminhar contra a corrente. As indústrias tecnologicamente de ponta não só tendem a marcar o ritmo do desenvolvimento econômico brasileiro, mas também é em torno delas que os interesses econômicos mais atuantes politicamente estão concentrados.

Foi provavelmente uma análise deste tipo que levou o economista Antonio Barros de Castro a examinar uma outra alternativa



para a economia brasileira.<sup>110</sup> Partindo de um perfil de demanda global semelhante ao apresentado por Celso Furtado, o economista da CEPAL observou que o 1º grupo encontra-se totalmente marginalizado do mercado brasileiro, enquanto que o 2º grupo participa apenas marginalmente desse mercado. Por outro lado, a história da industrialização brasileira é marcada pela produção de bens cada vez mais sofisticados tecnologicamente, destinados a uma parcela cada vez menor da população. No processo de substituição de importações foram inicialmente substituídos bens simples, de consumo geral. É o caso da indústria têxtil e da indústria de alimentação. À medida, porém, que avançava o processo de substituição de importações, as indústrias que permaneciam dinâmicas, com possibilidades de grande crescimento, começavam a produzir bens cada vez mais caros e mais sofisticados tecnologicamente, destinados apenas às classes mais elevadas. O automóvel, o gravador de alta fidelidade seriam exemplos de bens desse tipo.

Sendo corretas essas premissas, dizia Antonio de Castro que, para superar a crise, o país teria que realizar um processo de concentração e não de distribuição da renda. Esta concentração, porém, não deveria limitar-se apenas à classe capitalista, ao 4º grupo. Já vimos que esta foi uma das causas básicas da crise econômica de que estamos saindo. Deveria incluir também a classe média, representada pelo 3º grupo. E poderia ainda alcançar os escalões superiores do 2º grupo, que poderiam ir sendo transferidos para o 3º grupo. O 1º grupo e grande parte do 2º grupo deveriam ser mantidos com sua renda aproximadamente estagnada. Todos os aumentos de renda deveriam dirigir-se para os grupos intermediários e de altas rendas. Antonio de Castro fazia estas constatações com desagrado, admitindo que socialmente a solução não lhe parecia recomendável. Mas do ponto de vista estritamente econômico, a solução seria concentrar a renda nos grupos intermediários e de altas rendas, na medida em que apenas estes grupos teriam possibilidades de manter em nível alto a demanda dos bens sofisticados, produzidos pelas indústrias dinâmicas do país.

Tudo indica que foi basicamente esta, e não a apresentada por Celso Furtado, a solução pela qual se encaminhou a economia

(110) Esta alternativa foi proposta em uma conferência pronunciada na Universidade Católica de São Paulo, em 1968. Esta conferência não foi publicada, de forma que o autor responsabiliza-se pelas eventuais imprecisões com que apresentou a posição de Antonio de Castro.

brasileira após 1964. Está aí, provavelmente, uma das causas básicas da recuperação da economia do país, a partir de 1967. Esta solução não foi formulada pelos economistas do governo. Não foi, portanto, o resultado de uma política econômica deliberada e consciente. Entretanto, temos boas razões para estabelecer como hipótese — já que pesquisas definitivas sobre o assunto não existem — que a retomada do desenvolvimento que vem ocorrendo no Brasil está calcada em um processo de concentração de renda nas classes médias e altas.

Temos dois tipos de evidência para sustentar esta hipótese. Em primeiro lugar, não há dúvida de que o Governo brasileiro, a partir de 1964, na medida em que é um governo de militares e tecnocratas, é um governo de classe média. Em vista disto vem, consciente ou inconscientemente, realizando uma política que beneficia especialmente a classe média. O programa do Banco Nacional de Habitação constitui um exemplo conspícuo a respeito. O Plano Nacional de Habitação foi formalmente estabelecido para a construção de casas populares. Na prática, porém, transformou-se em um excelente meio de financiamento para casas de classe média. A política salarial do Governo, controlando rigidamente os salários da classe operária, mas deixando liberados os salários da classe média, é outro exemplo altamente significativo.

Por outro lado, em um momento em que as indústrias se tornam cada vez mais automatizadas e capital-intensivas, a tendência natural do mercado seria a de favorecer os grupos intermediários, em prejuízo das classes baixas. Esse tipo de indústria demanda, direta ou indiretamente, pessoal de nível médio em muito maior proporção do que a indústria trabalho-intensiva.

Não nos baseamos, porém, apenas em dados indiretos e em inferências para afirmar que está ocorrendo um processo de concentração de renda no Brasil em benefício dos grupos de rendas médias e altas. Estudo realizado pelo Banco do Nordeste revelou que forte concentração de renda vem ocorrendo nas capitais dos estados do nordeste brasileiro. Segundo essa pesquisa:

— em Recife, os 40% mais pobres da população, que recebiam 16,5% da renda total em 1960 passaram a receber 11,5% em 1967;

— em Salvador, os 20% mais pobres da população, que recebiam 5,3% da renda total em 1960, passaram a receber 3,8 em 1966;

— em Fortaleza, os 20% mais pobres da população que recebiam 8% da renda em 1962, passaram a receber 5,3% em 1965.

O mesmo fenômeno ocorreu em Natal, João Pessoa, Maceió, Campina Grande e São Luís, onde também essa pesquisa foi realizada.

O Quadro XIII apresenta os dados completos a respeito do problema.

*Quadro XIII*  
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA SEGUNDO QUINTOS DA POPULAÇÃO  
(% sobre totais)

<i>Cidades</i>	<i>Quintos da População</i>					<i>Total</i>
	<i>1.<sup>a</sup></i> <i>(inf.)</i>	<i>2.<sup>a</sup></i>	<i>3.<sup>a</sup></i>	<i>4.<sup>a</sup></i>	<i>5.<sup>a</sup></i> <i>(sup.)</i>	
Recife — out. 60		10,5	14,5	21,9	47,1	100,0
mar. 67	3,2	8,3	10,9	21,2	56,4	100,0
Salvador — 1962	5,6	8,5	13,6	21,8	50,5	100,0
ago. 66	3,8	7,7	13,9	23,6	51,0	100,0
Fortaleza — 1962	8,0	11,2	16,0	15,0	49,8	100,0
jul. 65	5,3	8,8	14,4	22,5	49,0	100,0
Natal — nov. 64	5,2	8,6	15,0	22,2	49,0	100,0
jul. 66	4,2	10,9	13,2	20,9	50,8	100,0
Maceió — abr. 64		15,4	12,0	20,1	52,5	100,0
mar. 68	3,0	7,3	12,6	21,3	54,9	100,0
J. Pessoa — nov. 64	5,6	8,1	14,8	20,7	50,8	100,0
jul. 67	2,8	6,5	12,9	23,7	54,1	100,0
S. Luís — set. 63	5,6	11,7	15,9	22,9	43,9	100,0
fev. 67	4,6	8,5	13,2	21,4	52,3	100,0
C. Grande — maio 62		16,2	13,8	21,3	48,7	100,0
jul. 67	2,7	5,7	11,2	20,9	59,5	100,0

Fonte: *Distribuição e Níveis da Renda Familiar no Nordeste Urbano*. Banco do Nordeste do Brasil, 1969, Fortaleza, p. 22. Pesquisa realizada por BNB/ETENE - SUDENE.

Outra evidência a respeito é a relação que vem se verificando entre o salário-mínimo e o salário-médio. Enquanto o primeiro cai, em termos reais, de ano para ano, o segundo tem se revelado ascendente.

A evolução do salário-mínimo real demonstra que o mesmo manteve sua tendência descendente durante toda a década. Tomando-se como base os preços de maio de 1969, o salário-mínimo real, que era de 331,50 cruzeiros em 1959, cai sistematicamente, todos os anos, até alcançar 187,20 cruzeiros em 1970. O Quadro XIV mostra essa queda constante, a qual é especialmente pronunciada de 1964 para 1965, caindo 20%, apenas nesse ano.

Em contrapartida, dados da Fundação IBGE, publicados na revista *Visão* (23-5-70), revelam que o salário médio real vem apresentando tendência ascendente no Estado de São Paulo. A preços de fevereiro de 1969, o salário médio real, que era de 405,66 cruzeiros em 1965, subiu para 534,05 cruzeiros em 1970, conforme podemos observar pelo Quadro XV.

Finalmente, este processo de concentração de renda era confirmado de forma definitiva pelo censo de 1970. Verificou-se então

Quadro XIV  
SALÁRIO MÍNIMO REAL

<i>Mês e Ano</i>	<i>Salário Mínimo Nominal — Cr\$</i>	<i>Deflator Índice Custo de Vida 1965/67: 100</i>	<i>Salário Mínimo Real Cr\$ preços de maio de 1969</i>
1-1959	5,90	4,04	331,50
10-1960	9,44	7,08	302,65
10-1961	13,216	10,1	297,02
1-1963	21,00	16,3	292,55
2-1964	42,00	34,1	279,55
3-1965	66,00	64,9	230,80
3-1966	84,00	90,1	211,60
3-1967	105,00	122	195,36
3-1968	129,60	151	194,83
5-1969	156,00	187	189,37
5-1970	187,20	227	187,20

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Índice de Custo de Vida do Rio de Janeiro.

Quadro XV  
SALÁRIO MÉDIO NO ESTADO DE SÃO PAULO

<i>Mês e Ano</i>	<i>Salário Médio Nominal — Cr\$</i>	<i>Deflator</i>	<i>Salário Médio Real Cr\$ (preços fevereiro / 1969)</i>
3-1965	119,7	64,9	405,66
3-1967	219,55	122	466,00
3-1968	267,82	147	400,66
5-1969	400,48	187	470,96
2-1970*	534,05	220	534,05

(\*) Os dados disponíveis são de fevereiro de 1970.

que, enquanto em 1960, os 5% mais ricos da população recebiam 37% da renda, em 1970 essa porcentagem havia subido para 45%.

A conclusão que podemos tirar daí é muito simples, confirmando a nossa hipótese inicial: está-se realizando um processo de concentração de renda da classe média para cima. O salário mínimo é uma indicação, ainda já imperfeita, da remuneração das camadas mais pobres da população. Segundo dados do Ministério do Trabalho, em São Paulo, a cidade mais rica do Brasil, cerca de 30% dos empregados recebem salário-mínimo. Já o salário-médio é influenciado, de um lado pelo salário-mínimo, e de outro, pelos salários elevados, que são pagos aos operários especializados, aos mestres, aos técnicos, ao pessoal de escritório, aos engenheiros, às funções técnicas e burocráticas típicas da classe média, desde a baixa classe média até a alta classe média. Se o salário-mínimo cai e, mesmo assim, o salário-médio cresce, é óbvio que isto está ocorrendo devido a uma redistribuição de renda em favor daqueles que recebem os maiores salários.

É certo que também se poderia explicar o fenômeno com a hipótese de que o salário-mínimo é cada vez menos significativo, na medida em que as indústrias passam a pagar acima do salário-mínimo a seus operários e empregados. Entretanto, embora seja correta a afirmação de que já há um grande número de empresas pagando acima do salário-mínimo, este continua uma base ou referência para o estabelecimento dos salários dos trabalhadores não-especializados ou semi-especializados. A hipótese de concentração de renda nos níveis salariais mais elevados, portanto, além de estar

coerente com a análise que estamos realizando, parece muito mais significativa para explicar as tendências inversas que o salário-mínimo e o salário-médio vêm apresentando.

### **Desenvolvimento das indústrias dinâmicas**

Este processo de concentração de renda garantiu a manutenção do mercado em níveis elevados para as indústrias dinâmicas, tecnologicamente de ponta. A indústria automobilística, por exemplo, que vem sendo a base do movimento de recuperação do desenvolvimento econômico brasileiro, tem apresentado taxas elevadíssimas de desenvolvimento (a produção de automóveis aumentou em 5,6% em 1969, passando de 112 844 automóveis produzidos em 1968 para 183 367 em 1969).<sup>111</sup> Esta indústria independe inteiramente do crescimento da renda do 1º grupo. Para ela, o que interessa é o crescimento do 3º grupo, inclusive pela incorporação de elementos do 2º grupo.

A este processo, que garantia mercado para os bens industriais das indústrias dinâmicas, adicionou-se um outro elemento (além da política conjuntural do Governo) que visava permitir o crescimento da renda, dos investimentos sem um constante processo de redistribuição da renda. Referimo-nos aos estímulos às exportações de manufaturados realizados pelo Governo. Estes estímulos, altamente necessários, têm também a característica de compatilizar concentração de renda e desenvolvimento. Os investimentos podem ser realizados sem que, em última análise, aumente o consumo. Os produtos finais produzidos são exportados, ao invés de consumidos internamente. A importação derivada das exportações pode concentrar-se na compra de matérias-primas e equipamentos destinados a elevar a produção exportável. E assim entramos em um ciclo em que o sistema capitalista se mantém dinâmico, independentemente de redistribuição da renda e elevação do consumo interno.

A recuperação da economia brasileira nos anos recentes está portanto, em suas bases, relacionada a dois fenômenos ligados à distribuição da renda. De um lado, temos o fenômeno previsto por Antonio de Castro, que concentrou renda nas classes médias; de

(111) Cf. *Conjuntura Econômica*, janeiro de 1970, p. 34.

outro lado, temos os estímulos às exportações, que compatibilizaram desenvolvimento com concentração de renda. Ambos os fenômenos podem ser considerados negativos do ponto de vista social. Neste trabalho, porém, não estamos realizando um estudo de crítica social. Estamos simplesmente fazendo uma análise do desenvolvimento brasileiro. E o desenvolvimento é um fenômeno histórico ao qual não devem ser atribuídas conotações valorativas. Este é um erro muito freqüentemente cometido. Pretende-se que só há desenvolvimento econômico quando toda a população está beneficiada, através de um processo de distribuição de renda. Infelizmente (permitam-nos esta interferência valorativa), esta afirmação não é correta. É produto de um tipo de raciocínio idealista, ao invés de histórico. A revolução industrial inglesa, por exemplo, foi, historicamente, um processo de grande desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, foi um período de concentração de rendas e de pauperização das classes camponesas, obrigadas a transformar-se em operários. Foi necessário um século para que esta tendência se invertesse, e começasse a ocorrer uma efetiva elevação do padrão de vida da classe operária inglesa.

Isto não significa que, em pleno século XX, dois séculos depois da Revolução Industrial inglesa, devamos repetir a mesma experiência. Entre 1930 e 1955, por exemplo, acreditamos que este fenômeno de concentração de renda não chegou a ocorrer no Brasil. A partir de meados dos anos cinquenta, porém, tudo indica que o desenvolvimento econômico brasileiro passou a ter por base um processo de concentração de renda nas classes médias e altas. E foi essa concentração um dos fatores básicos que permitiu, depois de um período de crise, que a economia brasileira se recuperasse.

Finalmente, é preciso admitir que esse modelo baseado na concentração de renda e no abandono do 1º grupo, apesar de socialmente injusto, é economicamente viável por um longo período. Enquanto for possível aumentar a renda do 3º e do 4º grupos e transferir elementos do 2º para o 3º grupo, a economia poderá continuar dinâmica, apesar da miséria de mais de 50% da população brasileira.

