

Auge e declínio nos anos setenta*

Rise and decline of the seventies

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA **

RESUMO: Análise da economia brasileira entre 1970 e 1982, com foco em seu caráter cíclico. Após uma breve análise da expansão da economia até 1974, o autor discute teorias alternativas para a reversão do ciclo. Com a subsequente desaceleração do crescimento econômico, temos inflação e um aumento explosivo da dívida externa. Por fim, o artigo analisa a recessão de 1981-1982 e a crise distributiva subjacente.

PALAVRAS-CHAVE: Ciclo econômico; dívida externa; recessão; inflação.

ABSTRACT: Analysis of the Brazilian economy between 1970 and 1982, focusing on its cyclical nature. After a short analysis of the economy's expansion up to 1974, the author discusses alternative theories for the reversion of the cycle. With the subsequent slowdown of economic growth, we have inflation and an explosive increase in the foreign debt. Finally, the article analyses the 1981-1982 recession and the underlying distributive crisis.

KEYWORDS: Business cycle; external debt; recession; inflation.

JEL Classification: O40; O11; E31.

O processo de expansão iniciado em 1967 no Brasil alcança seu auge em 1973. A partir de 1974 tem início um processo de desaceleração econômica que culmina com a grande recessão de 1981. Entre 1967 e 1973, o produto interno bruto cresce a uma taxa de 11,3%, enquanto, entre 1974 e 1981, essa taxa baixa para apenas 5,4%. O produto industrial sofre uma queda mais acentuada: cresce 12,7% ao ano no primeiro período, contra 5,4% entre 1974 e 1981.

Estávamos, portanto, assistindo a um segundo ciclo industrial no Brasil. Desde os anos cinquenta a economia brasileira alcançou suficiente densidade industrial para passar a ser palco dos ciclos econômicos clássicos. A existência não apenas de uma completa indústria de bens de consumo, mas também de uma indústria de bens de capital e de insumos básicos permitiu que os ciclos econômicos de sobre e subacumulação de capital se tornassem endógenos, ligados à dinâmica interna do

* Agradeço a Geraldo Gardenalli pela colaboração no levantamento dos dados e pelas críticas e sugestões.

** Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. São Paulo/SP, Brasil.

sistema capitalista brasileiro. O ciclo econômico no Brasil deixava de ser mero reflexo dos ciclos das economias centrais, que se reproduziam no Brasil através da elevação ou da queda dos preços dos produtos exportados (principalmente o café) e do valor das nossas exportações; deixava, portanto, de ser o ciclo primário-exportador, de caráter exógeno, e passava a ser resultado da dinâmica interna do sistema capitalista brasileiro. Mas, ao mesmo tempo, o ciclo econômico interno continuava a refletir os movimentos cíclicos do capitalismo internacional, com o qual a economia brasileira é naturalmente e cada vez mais solidária. A Tabela 1 apresenta a evolução do produto brasileiro nos dois últimos ciclos industriais.

A primeira questão que devemos responder é por que ocorreu em 1974 a reversão do ciclo e a economia entrou em desaceleração. Mas, além de responder a esta pergunta básica, é preciso também indagar o que ocorreu: 1) com a taxa de inflação, 2) com o endividamento externo e 3) com a distribuição de renda a partir do momento em que a economia entrou em desaceleração cíclica. A resposta a estas perguntas nos obrigará naturalmente a examinar a política econômica praticada no período.

Tabela 1: Evolução do produto nos ciclos industriais
(Taxas anuais de crescimento)

Períodos	PIB	Ind.	Agr.	Serviços
1955-62	7,1	9,8	4,5	6,8
1963-67	3,2	2,6	4,2	3,7
1967-73	11,3	12,7	4,6	9,8
1974-81	5,4	5,4	4,9	6,6

Fonte: Contas Nacionais, FGV e *Conjuntura Econômica*, vol. 35, maio de 1982 para o PIB de 1981.

A REVERSÃO DO CICLO

Um problema preliminar em relação à crise iniciada em 1974 é naturalmente saber se se trata efetivamente de um fenômeno cíclico. Segundo os economistas neoclássicos ou monetaristas, na medida em que eles acreditam que as economias capitalistas tendem a equilibrar-se automaticamente, não há por que falar em ciclos. Na verdade, para os economistas neoclássicos é muito difícil formular uma teoria sobre os ciclos. As crises podem ocorrer, mas só um fator de ordem exógena ao sistema econômico pode explicá-las. No caso brasileiro, esse fator exógeno foi facilmente encontrado no primeiro choque do petróleo ocorrido no segundo semestre de 1973. Conforme observa, generalizando, um de seus mais significativos representantes, referindo-se às desacelerações ocorridas entre 1962 e 1980, “as recessões de crescimento no Brasil foram influenciadas por choques externos”, para, em seguida, mais específico, concluir: “nos anos mais recentes de recessão de crescimento – 1975 e 1977 – temos obviamente os efeitos diretos e indiretos do choque do petróleo ... a título de complementação, cabe assinalar na década de

setenta o choque financeiro”,¹ ou seja, o grande aumento da taxa de juros ocorrido a partir de 1979.

Embora não haja dúvida quanto à importância desses fatores exógenos, é óbvio que eles não explicam as flutuações cíclicas da economia. Estas são sempre causadas por um processo de sobreacumulação na fase de expansão, seguida de uma drástica redução dos investimentos na desaceleração. Este fenômeno tem sido observado sistematicamente em todas as economias capitalistas. Em 1973 é certo que o choque do petróleo ajudou a provocar a reversão do ciclo, mas também é óbvio que a extraordinária acumulação ocorrida então teria necessariamente de desembocar em crise. Conforme mostra a Tabela 2, entre 1967 e 1973 os investimentos na indústria de transformação cresceram a uma taxa anual de 26,5%, caindo verticalmente para um crescimento de apenas 0,1 % ao ano entre 1973 e 1980. Não é difícil compreender que aquela taxa absolutamente incrível não poderia ser sustentada por muito tempo.

Tabela 2: Produção e acumulação industrial nos ciclos:
(Taxas anuais de crescimento)

Períodos	Investimentos na ind. transf.	Bens de consumo não durável	Indústria de transformação			Total
			Bens de consumo durável	Bens de capital	Bens intermediários	
1955-62	17,4	6,6	23,9	26,4	12,1	9,8
1962-67	(3,5)	o.o	4,1	(2,6)	5,9	26
1967-73	26,5	9,4	23,6	18,1	13,5	12,7
1973-80	0,1	4,4	93	7,4	8,3	7,6

Fonte: José Serra, “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Após-guerra”, em *Revista de Economia Política*, vol. 2, n.º 2, abr.-jun. 1982.

A sobreacumulação, entretanto, só explica a reversão do ciclo na medida em que sirva de base para uma redução nas expectativas ou lucro das empresas e conseqüentemente para uma subseqüente queda nos investimentos. Porque a reversão do ciclo em princípio ocorre em virtude de uma redução na taxa de acumulação de capital, a qual por sua vez decorre da queda na previsão da taxa de lucros em relação à taxa de juros.

Em 1974 a taxa global de lucros e de acumulação ainda crescera, mas provavelmente a taxa de lucro esperada das empresas de bens de consumo (D-II: bens de salário e D-III: bens de consumo de luxo) já estava declinando, implicando redução subseqüente na taxa de acumulação. Apenas os investimentos do D-1, promovidos artificialmente pelo II PND, eram mantidos.

A redução na taxa de acumulação a partir de 1974 ocorreu especialmente na

¹ Antonio Carlos Lemgruber, “As Recessões de Crescimento no Brasil”, em *Conjuntura Econômica*, vol. 35, n. 4, abr. 1981, pp. 88-89.

indústria de bens de consumo durável (em particular de automóveis) que vinha liderando o ciclo expansivo. Trata-se, portanto, de uma clássica crise de subconsumo. A única peculiaridade, conforme já observamos em um trabalho anterior,² está no fato de que não foram apenas os salários dos trabalhadores, mas principalmente os ordenados da classe média tecnoburocrática que cresceram menos que os lucros na fase expansiva do ciclo. Se consideramos que o consumo é função de salários e ordenados, e que os investimentos (e conseqüentemente a produção industrial) é função dos lucros, é fácil compreender que embora a capacidade de consumo dos trabalhadores e principalmente da classe média empregada (que era o mercado fundamental da indústria automobilística) estivesse crescendo, a produção de bens de consumo durável estava crescendo muito mais rapidamente. No período 1967-1973, a indústria de bens de consumo durável estava crescendo à taxa anual explosiva de 23,6%, enquanto os salários médios no mesmo período (não são publicados dados separando salários de ordenados) cresceram apenas à taxa anual de 3,1%, conforme se pode deduzir da Tabela 7. Mesmo que consideremos que o consumo de duráveis é também parcialmente função dos lucros, é evidente que essa sobreacumulação na indústria de bens duráveis era insustentável. A sobreacumulação e conseqüentemente a superprodução ocorreram, portanto, em relação à capacidade de consumo.

É preciso ainda acrescentar que essa capacidade de consumo estava sendo artificialmente alimentada pela instituição e generalização do crédito direto ao consumidor, tornado possível graças à instituição da correção monetária estabelecida ainda em 1964 (que na prática derrogou a Lei da Usura, retirando o limite de 12% ao ano para os juros). Em 1973, porém, é provável que a capacidade de endividamento primário dos consumidores estivesse se esgotando. Com a grande maioria dos consumidores já endividada, o crédito direto ao consumidor deixava de ser um fator de crescimento da demanda superior ao crescimento da renda.

Convém assinalar que essa interpretação da reversão do ciclo, de caráter subconsumista, não é pacífica entre os economistas neomarxistas e pós-keynesianos, que representam a visão alternativa ao monetarismo neoclássico.³ Embora a teoria do subconsumo como explicação do ciclo tenha sólidas bases não apenas na realidade, mas também no pensamento de Marx, Rosa de Luxemburgo, Keynes, Sweezy e Baran e Celso Furtado, ela é frequentemente criticada, especialmen-

² Luiz C. Bresser Pereira, "Debate sobre o Fim do Milagre" (1975) e "A Recessão Econômica de 1974-1979" (1976), reproduzidos em *O Colapso de uma Aliança de Classes*, São Paulo, Brasiliense, 1978, pp. 74-76 e 81.

³ Não é este o momento para uma análise das teorias marxistas e pós-keynesianas do ciclo. Em síntese, existem três teorias: 1) teoria do subconsumo com a vertente da teoria da desproporção; 2) teoria da elevação da composição orgânica do capital; 3) teoria do esgotamento do exército industrial de reserva. Sobre o assunto escrevi, em *O Desenvolvimento e os Lucros*, São Paulo, EAESP-FGV, 1979, mimeo. Entre a extensa literatura a respeito, consultar em especial Thomaz E. Weisskopf, "Marxist Perspectives on Cyclical Crisis", em Bruce Steinberg e outros (orgs.), *U. S. Capitalism in Crisis*, Nova Iorque, The Union for Radical Political Economies, 1978. O caráter "reformista" das teorias de subconsumo é desenvolvido por Guido Mantega, em *Raízes e Formação da Economia Política Brasileira*, São Paulo, USP, tese de doutoramento não publicada, 1982.

te pelos marxistas fundamentalistas, que a consideraram “reformista”, na medida que pressupõe que uma adequada política de rendas e de administração da demanda agregada pode neutralizar parcialmente o ciclo. Os economistas fundamentalistas pretendem explicar o ciclo através da tendência (transformada em artigo de fé) à elevação da composição orgânica do capital, à diminuição da relação produto-capital, e finalmente à queda da taxa de lucro. Não conheço, entretanto, nenhum economista brasileiro que tenha seriamente utilizado dessa teoria para explicar a reversão do ciclo em 1974. Na verdade, embora essa teoria possua certa consistência lógica, ela é pouco adaptada para explicar os ciclos econômicos de curto prazo (duração de aproximadamente dez anos) que estamos examinando. De fato, tende a ocorrer uma certa elevação da composição orgânica do capital quando o ciclo se aproxima do auge, já que a acumulação de capital cresce mais rapidamente que os salários e ordenados. Mas esse fato é compensado pelo crescimento da taxa de mais-valia, já que o volume de lucros está também crescendo mais rapidamente que o volume de salários e ordenados, de forma que a taxa de lucro não cai em função da elevação da composição orgânica do capital. Ela só cairá em termos de expectativas quando as empresas já não têm mais para quem vender os bens que produziram.

Uma terceira explicação, também adotada pelo marxismo contemporâneo, e também com sólidas bases no pensamento de Marx, é a da redução da taxa de lucro no auge do ciclo devido ao esgotamento do exército de reserva e à elevação da taxa de salários. Embora essa teoria sem dúvida ajude a explicar a reversão cíclica nos países centrais, onde os sindicatos são fortes, seu poder explicativo é bem menor em um país como o Brasil, onde, além do desemprego aberto, há um grande e permanente contingente de subempregados. É preciso admitir, entretanto, que no auge do ciclo, em 1973, quando o desemprego aberto praticamente desaparece, houve uma elevação de salários reais que pode ter tido alguma influência na reversão cíclica.⁴

A percepção, por um lado, de que tanto a teoria baseada na elevação da composição orgânica do capital quanto a explicação apoiada no esgotamento do exército industrial de reserva são inadequadas e, por outro, a curiosa resistência à teoria do subconsumo (que só pode ser explicada pela virulência das críticas do marxismo fundamentalista contra ela) levaram diversos economistas brasileiros a adotar uma espécie de teoria de desproporção para explicar a reversão de 1974.⁵ É importante assinalar, entretanto, que esses autores acabam adotando uma posição basicamente subconsumista. Isto fica claro, por exemplo, na correta afirmação de

⁴ Este fato foi assinalado por Paul Singer em um artigo escrito ainda em 1973, em que a reversão do ciclo já era prevista. (As Contradições do Milagre”, em *Estudos CEBRAP* n.º 6, abr./jun, 1973)

⁵ Ver especialmente João Manoel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, “Reflexões sobre a Crise Atual”, em *Escrita Ensaio*, ano 2, 1977, pp. 22-25; Maria da Conceição Tavares, *Ciclo e Crise*, Rio de Janeiro, URFJ, 1979, tese não publicada, pp. 68-98; Francisco de Oliveira e Frederico Mazzucchelli, “Padrões de Acumulação, Oligopólios e Estado no Brasil (1956-1976)”, em Francisco de Oliveira, *A Economia da Dependência Imperfeita*, Rio de Janeiro, Graal, 1977, pp. 100-102.

Maria da Conceição Tavares de que “as tendências recessivas dos setores de bens de consumo não-duráveis são as que primeiro aparecem, dado que a maioria dos salários vem crescendo muito menos do que a produção”.⁶

Na verdade, a teoria de desproporção é também uma teoria do ciclo de origem marxista, e, em última análise, é também uma teoria de subconsumo. Essa teoria divide a economia em dois setores – Departamento I, produtor de bens de capital e intermediários, e Departamento II, produtor de bens de consumo -, e pressupõe que, porque os lucros crescem mais rapidamente que os salários na fase expansiva do ciclo, também o Departamento I cresce mais rapidamente do que o Departamento II nessa fase. Em linguagem keynesiana, é o mecanismo do acelerador que está funcionando. Esse crescimento mais do que proporcional da produção de bens de capital leva afinal à sua superprodução em relação à indústria de bens de consumo. Reduzem-se, então, as expectativas de lucro no setor de bens de capital, cortam-se os investimentos. E através do efeito multiplicador o restante da economia é atingido, desencadeando-se a desaceleração cíclica. Trata-se, portanto, também de uma teoria de subconsumo. Difere e complementa a inicialmente apresentada porque considera a economia dividida em dois setores (ou em três, se os bens duráveis – Departamento III – forem separados dos bens de salário).

Aqueles economistas, entretanto, não se aperceberam disto. Viram apenas que a industrialização brasileira no período 1967-73 estava ocorrendo através de profundos desequilíbrios intra e intersetoriais. O desequilíbrio fundamental estava no crescimento mais rápido da indústria de bens duráveis em relação à indústria de bens de capital. Atribuíram a esse fato a crise.

Ora, o crescimento mais rápido da indústria de bens de consumo não pode levar à crise de desproporção, ou seja, à queda nas expectativas de lucro e em seguida à queda dos investimentos, porque não leva a uma redução na produção e nos investimentos do Departamento I. O que ela simplesmente faz é pressionar a balança comercial, obrigando a uma maior importação de bens de capital e de insumos básicos (o que de fato ocorreu). A crise de desproporção ocorre quando a indústria de bens de capital sobreacumula em relação à indústria de bens de consumo, dado o crescimento insuficiente desta última, e em consequência o Departamento I é subitamente obrigado a paralisar seus investimentos. Ora, este decididamente não foi o caso no período 1967-1973 no Brasil. Não houve então crescimento insuficiente do Departamento II.

⁶ *Op. cit.*, p. 93. As páginas seguintes, relativas à sobreacumulação na indústria de bens duráveis, vão na mesma direção. Vale assinalar que Guido Mantega (*op. cit.*), depois de criticar o caráter “reformista” das teorias de subconsumo, classifica corretamente como subconsumistas Celso Furtado, Ignacio Rangel, Maria da Conceição Tavares, Paul Singer e este autor. A partir da análise que cada um de nós realizou sobre a crise dos anos 60.

A INFLAÇÃO CRESCENTE

Iniciada a desaceleração, a taxa de inflação, que fora cadente até 1973, volta a crescer. A Tabela 3 mostra a tendência crescente da inflação em todo o período que vai de 1974 a 1981. É verdade que nos anos em que a taxa de crescimento do PIB se retrai ainda mais, devido às medidas de política monetária contracionistas (1975, 1977 e principalmente 1981), a taxa de inflação cai ligeiramente. Mas a tendência geral da taxa de inflação é claramente ascendente no período de desaceleração (1974-1981), quando alcança a taxa média de 60,0% contra 19,5 % entre 1967 e 1973 (Tabela 3). É significativo observar, por outro lado, que enquanto no primeiro período os meios de pagamento cresciam em média a uma taxa quase duas vezes maior do que a inflação (35,6% contra 19,5%) e esta se apresentava declinante, no segundo período, embora a taxa média de crescimento dos meios de pagamento seja inferior à taxa média de inflação (53 % contra 60%) , esta se torna crescente.

Tabela 3: Inflação, PIB e meios de pagamento (variações anuais)

Anos	PIB	Inflação (IGP)	Meios de pagamento (M ₁)
1967	4,8	28,3	45,7
1968	11,2	24,2	39,0
1969	10,0	20,7	32,5
1970	8,8	19,3	25,8
1971	12,0	19,5	32,2
1972	11,1	15,8	38,3
1973	14,0	15,5	47,0
1967-73	11,3	19,5	35,6
1974	9,5	34,6	33,5
1975	5,6	29,4	42,8
1976	9,7	46,2	37,2
1977	5,4	38,8	37,5
1978	4,8	40,8	42,2
1979	6,8	77,2	73,6
1980	7,9	110,3	70,2
1981	-1,9	95,1	73,0
1974-81	5,4	60,0	53,0

Fonte: Fundação Getúlio Vargas e Banco Central. IGP – Disponibilidade Interna – Col. 2 – *Conjuntura Econômica*.

A tese de Ignacio Rangel, desenvolvida para explicar o crescimento da taxa de inflação na fase de desaceleração do ciclo anterior, confirmava-se assim inteiramente.⁷ A desaceleração cíclica provoca a elevação da taxa de inflação, na medida em que esta se transforma em mecanismo de defesa do processo de acumulação.

⁷ Ignacio Rangel, *A Inflação Brasileira*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1963.

Na verdade, a causa mais geral da inflação é o conflito distributivo entre as classes. No Brasil, dada a pouca força política da classe trabalhadora, a inflação é fundamentalmente fruto da permanente tentativa da classe capitalista de elevar ou pelo menos manter na desaceleração cíclica sua taxa de lucro.

São dois os mecanismos de aceleração da taxa de inflação que funcionaram a partir de 1974 para sustentar a acumulação capitalista: a “inflação administrada” por parte das empresas oligopolistas, e a “inflação compensatória” por parte do Estado.⁸

Através da inflação administrada as grandes empresas oligopolistas elevam suas margens de lucro (lucro sobre vendas) na fase de desaceleração para compensar a diminuição de suas vendas e manter sua taxa de lucro (lucro sobre capital). Yoshiaki Nakano demonstrou esse fato de forma definitiva na grande recessão de 1981. Enquanto a inflação anualizada de fevereiro a julho de 1981, medida pelo IGP, era de 105%, os setores competitivos aumentavam seus preços em torno de 60%, e a média de elevação dos preços nos setores oligopolistas girava em torno de 170%.⁹ Mas é claro que desde 1974 esse tipo de comportamento inflacionário das empresas oligopolistas vinha se manifestando. Na verdade, inflação e recessão, ou seja, estagflação, só são compreensíveis em uma economia oligopolizada e indexada.

Como um caso particular de inflação administrada temos ainda os efeitos sobre os preços internos dos dois choques do petróleo (1973 e 1979). Embora sem a importância excessiva atribuída pelos economistas monetaristas, essa “inflação importada”, administrada pelo cartel da OPEP, sem dúvida contribuiu para a aceleração inflacionária.

Já a inflação compensatória tem origem na política econômica do Estado: seja na política keynesiana de aumentar as despesas do Estado em geral para reestimular a demanda agregada, seja principalmente, no caso brasileiro recente, através da montagem de um enorme sistema de subsídios às exportações industriais, à indústria de bens de capital, à agricultura e à acumulação das empresas estatais. Estes subsídios, pagos pelo orçamento monetário, desequilibram o orçamento global do Estado (o orçamento fiscal permanece equilibrado, mas nada significa). O déficit leva às emissões de moeda, que naturalmente têm efeito acelerador da inflação caso alguns setores da economia estejam trabalhando próximos do pleno emprego.

É importante apenas assinalar que esse aumento compensatório da quantidade de moeda não é um fenômeno exógeno ao sistema econômico como pretendem os monetaristas, mas rigorosamente endógeno, na medida em que decorre da própria dinâmica da acumulação capitalista.

A inflação administrada e a inflação compensatória explicam a aceleração da taxa de inflação. Três fatores correlatos explicam por que, uma vez atingido um determinado patamar de inflação, esta tende a ali permanecer. Em primeiro lugar,

⁸ Examinei o problema da inflação administrada e compensatória em “Inflação no Capitalismo de Estado”, em *Revista Economia Política*, vol. 1, n.º 2, abr.-jun. 1981.

⁹ Yoshiaki Nakano, “Recessão e Inflação”, em *Revista de Economia Política*, vol. 2, n.º 2, abr.-jun. 1982, p. 137.

os efeitos da propagação da inflação são assegurados pelo caráter oligopolizado e cartelizado da economia. Quando a política econômica recessiva procura combater a inflação, as empresas, especialmente as oligopolistas, se por acaso não conseguirem aumentar suas margens, pelo menos logram repassar seus aumentos de custo e assim manter suas margens de lucro. Ora, uma diminuição da taxa de inflação só é possível com a redução das margens de lucro. Em segundo lugar, o sistema de correção monetária dos débitos e créditos, dos salários e dos aluguéis, ou seja, a indexação generalizada da economia, garante o efeito propagador da inflação ao mesmo tempo que neutraliza parcialmente seus efeitos distorcivos e concentradores de renda. Em terceiro lugar, ao entrar em déficit ao emitir moeda e elevar o crédito para manter o nível de liquidez da economia (já que a quantidade real de moeda diminui com a inflação, se não for aumentada nominalmente) o governo é obrigado a sancionar a inflação em curso.

Cabe observar que no caso brasileiro, a partir de 1974, o déficit público (e o decorrente aumento da oferta de moeda em termos nominais) foi antes um fator mantenedor do patamar de inflação (e portanto sancionador desta inflação) do que um fator acelerador da inflação, já que em nenhum momento a economia voltou a operar em condições próximas do pleno emprego.

O ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Uma segunda consequência da reversão cíclica foi o desequilíbrio da balança comercial e de transações correntes do país, resultando em um explosivo processo de endividamento externo. Através do endividamento externo o país procurou adiar ou contornar a desaceleração econômica. Em contrapartida, o desequilíbrio externo transformou-se por sua vez em causa derivada da crise (da mesma forma que a inflação), na medida em que levou o governo a adotar medidas contracionistas para reduzir as importações e equilibrar a balança comercial.

O endividamento externo já começa a se acelerar no período do milagre. Conforme podemos verificar pela Tabela 4, a dívida externa bruta quase quadruplica entre 1967 e 1973. Como as reservas também aumentam fortemente, a dívida externa líquida quase duplica nesse período, subindo de 3.173 para 6.155 milhões de dólares.

O endividamento desse período, portanto, como o aumento das reservas mostra, estava baseado no aumento da liquidez internacional, ou seja, no aumento de eurodólares disponíveis para empréstimos externos. A estratégia do governo era ao mesmo tempo aumentar o mais possível a dívida externa bruta e garantir-se com reservas também elevadas.

O endividamento destinava-se a financiar déficits na balança comercial, que, por sua vez, possibilitavam o aumento da taxa de acumulação. Entretanto, embora não se importassem diretamente bens de consumo, os déficits comerciais levaram também ao aumento dos níveis de consumo, na medida em que se importavam matérias-primas e máquinas para fabricar internamente os bens de consumo.

Tabela 4

BALANÇO DE PAGAMENTOS E DÍVIDA EXTERNA
(milhões de dólares)

Anos	Exportações	Importações	Saldo bal. comercial	Serviços líquidos ¹	Juros	Balanco de transações correntes	Dívida bruta	Reservas
1967	1.654	1.411	213	- 270	- 184	- 237	3.372	199
1968	1.881	1.855	26	- 328	- 144	- 508	3.780	257
1969	2.311	1.993	318	- 367	- 182	- 281	4.403	656
1970	2.739	2.507	232	- 462	- 234	- 562	5.295	1.187
1971	2.904	3.247	- 343	- 560	- 302	- 1.307	6.622	1.723
1972	3.991	4.232	- 241	- 730	- 359	- 1.489	9.521	4.183
1973	6.199	6.192	7	-1.010	- 514	- 1.688	12.572	6.415
1974	7.951	12.641	-4.690	-1.532	- 652	- 7.122	17.166	5.269
1975	8.670	12.210	-3.540	-1.429	-1.498	- 6.700	21.171	4.040
1976	10.128	12.383	-2.255	-1.574	-1.809	- 6.013	25.985	6.644
1977	12.120	12.023	97	-1.576	-2.103	- 4.037	32.037	7.256
1978	12.659	13.683	-1.024	-1.720	-2.695	- 5.927	43.511	11.895
1979	15.244	18.084	-2.839	-2.378	-4.185	-10.742	49.904	9.689
1980	20.132	22.955	-2.823	-3.120	-6.311	-12.807	53.847	6.913
1981	23.293	22.091	1.213	-2.837	-9.179	-11.717	61.411	7.507

Fonte: Banco Central e **Conjuntura Econômica**.
Observação: ¹ **Serviços Líquidos** exclui juros, lucros e dividendos.

A balança comercial, que apresentava normalmente um saldo favorável (para compensar o déficit na balança de serviços: fretes, seguros, turismo e juros), a partir de 1970 torna-se deficitária. Entre 1960 e 1969 o saldo acumulado de nossa balança comercial foi de 2.103 milhões de dólares – um saldo sem dúvida considerável, dada a pequena dimensão do comércio externo brasileiro nesse período. Mas no início dos anos setenta, antes mesmo do primeiro choque de petróleo, inicia-se a política de financiar a expansão com endividamento externo. Entre 1970 e 1973, o saldo comercial transforma-se em déficit acumulado de 346 milhões de dólares.

Ao acontecer, no final de 1973, a quadruplicação do preço do petróleo, seria natural a mudança nesta política de déficits comerciais e de endividamento. Não é, entretanto, o que ocorre. A euforia do milagre contagia a política econômica brasileira. Declaramo-nos uma “ilha de prosperidade” e passamos a formular em termos grandiosos o II PND, que se apoiaria no desenvolvimento da indústria de insumos básicos, que ficaria principalmente a cargo das empresas estatais, e da indústria de bens de capital, cujo principal agente seriam os empresários nacionais. Entre 1974 e 1976 acumulamos um grande déficit comercial: 10.485 milhões de dólares.

A estratégia de desenvolvimento, ao mudar a ênfase do Departamento III, produtor de bens de consumo durável, para o Departamento I, produtor de bens de capital e insumos básicos, era correta. Era, todavia, excessivamente ambiciosa. Rigorosamente inviável em face das novas realidades internacionais.

Nos quadros da euforia desenvolvimentista, apenas em 1974, o déficit da balança comercial é de 4.690 milhões de dólares, e nossa dívida bruta sobe em quase cinquenta por cento, enquanto nossas reservas entram em declínio. Em 1975 e 1976, ainda no clima do II PND, os déficits comerciais continuarão elevadíssimos. Só em 1977, quando caímos na realidade e o II PND é definitivamente abandonado, é que o país consegue um primeiro saldo comercial.

Em 1977, entretanto, nosso endividamento externo já havia alcançado um nível tão elevado que tendia a transformar-se em bola de neve. Nossa dívida bruta já alcançava 32.037 milhões de dólares, e apenas os juros sobre essa dívida já alcançavam mais de dois bilhões de dólares. Em 1979, quando as taxas de juros internacionais se elevaram dramaticamente, em função da política monetária restritiva dos Estados Unidos então iniciada e até hoje (meados de 1982) mantida, os juros pagos pelo Brasil já alcançavam mais de quatro bilhões de dólares. Em 1981, para uma dívida bruta de 61.411 milhões de dólares, o Brasil pagou apenas de juros 9.179 milhões de dólares, equivalentes a 39% das exportações.

Na verdade, à medida que os juros, ao invés do déficit comercial e de serviços, transformavam-se no principal responsável pelo aumento da dívida, esta transformava-se em uma bola de neve. Saía fora do controle do governo. E deixava de ter qualquer efeito positivo sobre a taxa de acumulação ou mesmo a taxa de consumo.

Em um primeiro momento, entre 1970 e 1976, o Brasil se endividou para aumentar a taxa de acumulação e de consumo; em um segundo, entre 1978 e 1980, para manter os níveis de consumo. A partir de 1981, porém, já não nos endividávamos sequer para aumentarmos o consumo. O Brasil se endividava quase exclusivamente para pagar juros.

No início dos anos setenta a estratégia de endividamento era razoável na medida em que a taxa de retorno interno dos investimentos era maior do que a taxa de juros externa. O único problema estava no fato de que nem tudo o que importávamos com base no endividamento se destinava aos investimentos: boa parte se destinava indiretamente ao consumo. Por isso, embora aumentassem sistematicamente as exportações (nos anos setenta a uma taxa superior a 20% ao ano), estas não foram suficientes para garantir um saldo comercial.

Na verdade, dois fatores tornaram cada vez mais difícil a obtenção de um saldo em nossa balança comercial. De um lado, o endividamento externo crescente destinava-se apenas secundariamente ao aumento de nossa capacidade de exportar. De outro, a partir de 1977 tem início uma dramática deterioração das relações de troca do Brasil, agravada em 1979 pelo segundo choque do petróleo. Conforme podemos observar pela Tabela 5, o índice de preços das exportações brasileiras em relação às importações cai de 112,7 para 65,1 entre 1977 e 1981.

Por outro lado, a partir de 1979, a taxa de juros internacional sobe extraordinariamente, enquanto a taxa de lucro interna cai. Nesse momento o endividamento transforma-se não apenas em uma bola de neve incontrolável, mas também em um pesado ônus para toda a economia brasileira.

Tabela 5: As taxas externas

Anos	1	2	3	4	5	6
	Coefficiente de importações	Coefficiente de importações (exclusive petróleo)	Relações de troca – índice (1970 = 100)	Dívida líquida exportações	Dívida externa PIB %	Valorização cambial (1970 = 100)
1970	54	5,0	100,0	1,50	9,0	100,0
1971	6,1	5,5	92,8	1,69	9,2	94,0
1972	6,7	6,1	98,2	1,34	8,6	92,4
1973	7,4	6,7	107,9	0,99	7,4	91,0
1974	11,5	9,1	88,3	1,50	10,8	87,0
1975	9,3	7,3	85,5	1,98	13,1	85,2
1976	7,8	5,7	96,0	1,92	12,3	85,5
1977	6,7	4,7	112,7	2,04	13,8	81,7
1978	6,6	4,6	94,5	2,50	15,2	75,6
1979	7,7	5,0	89,1	2,64	17,2	65,2
1980	9,2	5,4	70,2	2,33	18,8	56,8
1981	7,7	4,0	65,1	2,31	18,8	68,9

Fontes: (1) Banco Central do Brasil – Rei. anuais 1980 e 1981; (2) Banco Central do Brasil – Rei. anuais 1980 e 1981 e Boletim Mensal abril 82; (3) Idem; (4) Banco Central e Conjuntura Econômica (5) Idem; (6) Banco Central do Brasil, Fundação Getúlio Vargas.

Observação: A valorização ou desvalorização cambial é medida com base em 1970, através da comparação entre a taxa de câmbio efetiva – composta pela média ponderada do valor das principais moedas constantes do nosso comércio exterior – e a taxa de paridade ajustada anualmente pelo diferencial da inflação interna e externa, sendo esta última obtida pela inflação ponderada dos principais países participantes de nosso comércio externo. Tomando-se a relação cambial existente em 1970 como igual a 100, índices acima de 100 significam valorização cambial e abaixo, desvalorização. Como são utilizados valores médios anuais, o efeito da maxidesvalorização de dezembro de 1979 aparece mais claramente em 1980.

O endividamento externo transforma-se assim na principal restrição ao desenvolvimento econômico do país. Devido ao altíssimo grau de endividamento e às altas taxas de juros internacionais é de se esperar, de um lado, exigências de austeridade cada vez maiores e mais casuísticas dos banqueiros internacionais, e de outro, uma política econômica cada vez mais restritiva por parte do governo brasileiro. Conforme já aconteceu em 1981, os banqueiros internacionais impõem uma política econômica recessiva, de caráter monetarista, visando conter a inflação e reduzir as importações. E o governo brasileiro, sem raio de manobra, paralisado, incapaz de propor uma política econômica administrativa alternativa, atende às exigências dos banqueiros.

Nesse quadro, a probabilidade de que o Brasil venha a ser obrigado a pedir a renegociação da dívida é cada vez maior. Esse pedido provavelmente só ocorrerá quando nossas reservas estiverem em níveis muito baixos, dada a recusa dos banqueiros internacionais de continuar a renovar nossos créditos. Em última análise, portanto, a decisão de renegociação da dívida, que trará ainda maiores prejuízos para a economia brasileira, não será do Brasil, mas dos vinte ou trinta grandes bancos que dominam as finanças internacionais.

O II PND E A DESACELERAÇÃO LIMITADA

O início da desaceleração econômica já em 1974 é um fenômeno muito claro. Enquanto no auge, em 1973, o PIB crescia 13,9%, em 1974 essa taxa caía para 9,8%. É importante assinalar, entretanto, que a desaceleração entre 1974 e 1979 foi extremamente suave. Na verdade, só é possível falar-se em desaceleração quando se a compara com a grande expansão do período imediatamente anterior. De fato, entre 1974 e 1979 o PIB cresceu a uma taxa anual de 6,9%, semelhante à taxa média de crescimento do PIB no Brasil desde os anos quarenta.

Esta desaceleração moderada, encerrada em 1980 com um crescimento de 8,0%, foi possível exatamente na medida em que de um lado a inflação servia de mecanismo de defesa de economia contra a crise, e, de outro, o endividamento externo permitia que as taxas de acumulação se mantivessem elevadas, apesar de a taxa de lucro já estar caindo.

Na verdade, a taxa de acumulação, sustentada pelo endividamento externo e pelas inversões do Estado, nos quadros do II PND, continuou a se elevar em 1974 e 1975, apesar de a reversão do ciclo já estar ocorrendo. Esta manutenção da taxa de acumulação em níveis elevados após a reversão do ciclo é surpreendente. Normalmente é a queda na taxa de acumulação (provocada pela redução na taxa de lucro esperada em relação à taxa de juros) que dá início à desaceleração. Em 1974 e 1975, entretanto, isto não aconteceu no Brasil, porque o Estado, nos quadros do II PND, que dava prioridade à indústria de bens de capital e insumos básicos, continuou a realizar e a estimular grandes investimentos nesse Departamento 1. Entretanto, conforme observou muito bem Maria da Conceição Tavares, embora praticamente dobre sua capacidade produtiva entre 1973 e 1975, “a dimensão relativa

do setor de bens de capital é insuficiente para que gere uma ‘demanda autônoma’ capaz de realimentar a sua própria demanda e a demanda conjunta dos bens de produção”.¹⁰

Por outro lado, nos setores realmente significativos da indústria brasileira em termos de peso na produção total, ou seja, na indústria de bens de consumo durável e não durável, a taxa de acumulação caía vertiginosamente dada a incapacidade dos consumidores, já endividados e estocados de duráveis, de continuar a aumentar seu consumo às mesmas taxas do milagre. Conforme observa José Serra, “assim a inflexão do ciclo não se deveu a problemas de demanda pelo lado do investimento agregado nem tampouco a restrições de oferta de importações. As dificuldades surgiram pelo lado da demanda corrente de bens de consumo duráveis e não duráveis”.¹¹

A partir de 1976, quando se percebeu que o II PND era obviamente inviável e tinha de ser abandonado, a taxa de acumulação começa a cair. A relação produto-capital (incremental), entretanto, que é uma espécie de medida de produtividade dos investimentos, já estava em pleno declínio, conforme se verifica pela Tabela 6.

Tabela 6: As variáveis básicas

Anos	(1) Taxa de lucro	(2) Taxa de investimento	(3) Relação incremental produto/ capital	(4) Taxa de crescimento do PIB
70	nd	21,7	0,36	8,8
71	nd	22,5	0,47	12,0
72	nd	22,7	0,44	11, 1
73	18,3	23,4	0,50	14,0
74	21,4	24,9	0,29	9,5
75	18,2	26,8	0,17	5,6
76	20,8	26,6	0,33	9,7
77	18,0	24,9	0,20	5,4
78	14,3	25,2	0,16	4,8
79	10,7	24,7	0,26	6,8
80	nd	24,3	nd	7,9
81	nd	22,0	nd	(1 9)

Fontes. (1) Estudos Econômicos – IPE-USP, Vol. 11, n.º 3, 1981 (93-114). Bonelli, Guimarães in *Taxas de Lucro de Setores Industriais no Brasil*; 1973-1979. (2), (3), (4) Contas Nacionais do Brasil, Fundação Getúlio Vargas.

Essa redução da relação produto-capital é um reflexo da redução mais rápida da taxa de crescimento do PIB que da taxa de acumulação. Enquanto, através da

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 96-97.

¹¹ José Serra, “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após-Guerra: A Crise Recente” em *Revista de Economia Política*, vol. 2, n, 3, jul.-set. 1982, p. 112.

política econômica se continuava a estimular a acumulação nos setores prioritários do II PND, procurava-se controlar a demanda agregada através de medidas de restrição monetária e creditícia. Em conseqüências, a taxa de acumulação se mantinha, enquanto a taxa de crescimento reduzia-se. O mais importante da redução da relação produto-capital, entretanto, está no longo período de maturação dos grandes investimentos estatais que então se iniciam – a hidroelétrica de Itaipu, a ferrovia do aço, a Usiminas, a Açominas, o porto de Tubarão – alguns dos quais até hoje (outubro de 1982) não estão terminados. Quando esses projetos tiveram de ser desacelerados em função da absoluta falta de recursos para um conjunto de investimentos de dimensões megalomaniacas, caracterizou-se uma situação de desperdício e má aplicação de recursos, que reduziu ainda mais a relação produto-capital.

Na verdade, conforme observou Carlos Lessa, o II PND era o produto de uma estratégia autoritária que, em pleno período de reversão cíclica, partia da premissa de que “o Estado é o sujeito, a sociedade e a economia são o objeto”.¹² A euforia do “milagre” e o voluntarismo tecnoburocrático se aliavam para realizar o projeto de “Brasil potência”.

O Brasil pagaria caro por esse otimismo no começo dos anos oitenta, quando outros e mais graves erros se somariam aos já cometidos. Mas é preciso admitir que a estratégia do II PND, privilegiando os insumos básicos e a indústria de bens de capital, era correta. Mas ainda, que a utilização das empresas estatais para produzir os principais insumos básicos – petróleo, energia elétrica, aço – e para realizar encomendas de máquinas e equipamentos à indústria de bens de capital local era também uma estratégia adequada. O grave erro neste campo foi não ter compreendido a natureza cíclica do capitalismo, não ter percebido que o ciclo de expansão se esgotara no Brasil e no restante do sistema capitalista, e que nosso problema fundamental era agora reduzir nossas ambições e ajustar-nos à crise, agravada pelo problema da energia, ao invés de ignorá-la.

POLÍTICA ECONÔMICA 1974-79

Na verdade, a política econômica desenvolvida no Brasil a partir de 1974 teve altos e baixos, graves erros foram cometidos, como a tentativa de realizar um projeto de desenvolvimento grandioso em plena reversão cíclica e de financiá-lo com endividamento externo que acabou saindo fora de controle. Mas não há dúvida de que, pelo menos até a segunda metade de 1979, enquanto o comando da economia coube a Mário Henrique Simonsen, se não se conseguiu controlar a economia através de uma política administrativa firme, que possibilitasse um controle efetivo dos principais preços e agregados econômicos, em compensação não foram cometidos grandes erros na condução da conjuntura econômica. Principalmente, nada

¹² Carlos Lessa, “II PND: um caso de patologia político-econômica”, em *Boletim do IERJ*, jan.-fev. 1979.

foi feito em matéria de ortodoxia econômica monetarista do tipo adotado com conseqüências tão desastrosas pelo Chile e principalmente a Argentina.¹³ Embora as autoridades monetárias adotassem um discurso teórico basicamente neoclássico e monetarista, na prática adotaram uma política de meio termo, em que os instrumentos monetários e fiscais de política macroeconômica, de caráter basicamente keynesiano, eram combinados com instrumentos de controle administrativo, como o controle de preços via CIP (Comissão Interministerial de Preços), o controle de taxa de câmbio via política de minidesvalorização (iniciada com excelentes resultados ainda em 1967), o controle de juros e aluguéis via correção monetária e o controle dos salários. O discurso era monetarista, mas a prática era um misto de monetarismo, keynesianismo e administrativismo de preços.

Na verdade, essa prática eclética era fruto das pressões e contrapressões da sociedade, principalmente de uma burguesia industrial que começara a tornar-se poderosa nos anos trinta, e que após os anos cinquenta tornara-se definitivamente a classe dominante no Brasil. Nessa qualidade essa classe sentia-se em condições de exigir uma política econômica condizente com seus interesses. Ora, esta política obviamente não poderia pautar-se pela pura ortodoxia neoclássica.

De um modo geral, o que tivemos foi uma política keynesiana de *stop and go*, através da qual a política econômica ia procurando ajustar-se, de um lado, aos dois choques de petróleo (1973 e 1979), via inflação e endividamento crescente, e, de outro, às exigências de acumulação (e de consumo) da sociedade. Essa política não era ideal, mas sem dúvida, foi muito melhor do que um monetarismo ortodoxo, do tipo que desindustrializou o Chile e a Argentina.

Através do processo de *stop and go*, o governo Geisel foi conduzindo a economia. Em 1974, um começo de restrição monetária, abandonado em 1975. Dada a defasagem de 6 a 9 meses entre a contração monetária e o crescimento do PIB, sua taxa de crescimento cai verticalmente em 1975 para 5,7%. Mas em 1976 volta a crescer explosivamente para 9%. Em 1977, nova contração do PIB, agora para 4,7% de crescimento, resultando da contração dos meios de pagamento em termos reais de 6,2%, ocorrida no ano anterior. Mas em 1978 e 1979 o PIB volta a crescer 6,0% e 6,4%, respectivamente.

Na verdade, o ano de 1979 deveria ser de contração, dado o crescimento das pressões inflacionárias causadas pelo segundo choque do petróleo e do choque financeiro caracterizado pela elevação das taxas de juros internacionais. Mas Simonsen, ao deixar o governo em agosto de 1979, não teve tempo de realizar um novo *stop* que planejava. Em lugar de sua política de meio termo, que se não resolvia os problemas, também não os agravava dramaticamente, teríamos uma nova política econômica conduzida por Antônio Delfim Netto.

¹³ Cf. Pilar Vergara, "Autoritarismo e Mudanças Estruturais no Chile", em *Revista de Economía Política*, vol. 2, n.º 3, jul.-set. 1982; Centro de Investigaciones Económicas y Políticas "Patria Grande", "Argentina 1976-1980: Ej Modelo Neoliberal de la Oligarquía", em *Investigación Económica*, n.º 156, abr.-jun. 1981, México; Adolfo Canitrot, "Teoría y Práctica del Liberalismo. Política Antiinflacionaria y Apertura Económica en la Argentina", em *Desarrollo Económico*, vol. 21, n.º 82, jul.-set. 1981.

Tabela 7: Salário e produtividade

Anos	(1) índice de salário mínimo real	(2) índice de salário médio real	(3) índice de produtividade (PIB por habitante)
70	100,0	100,0	100,0
71	95,7	103,2	109,3
72	93,9	107,4	118,5
73	86,1	112,7	131,8
74	79,0	112,7	140,8
75	82,5	121,5	145,1
76	82,0	127,2	155,3
77	85,4	135,8	159,8
78	88,0	147,2	163,4
79	90,4	154,0	170,1
80	93,4	149,4	179,0
81	95,5	161,3	171,4

Fontes: (1),(2) O índice de salário mínimo inclui o 13.º salário a partir de 1962. O índice de salário médio real corresponde à média de 18 sindicatos em São Paulo até 1974 (Fonte: Bacha e Taylor, *Models of Growth and Distribution for Brazil*, Washington, World Bank, 1980). A partir de 1975 a fonte é a FIBGE, salários da indústria de transformação. Todos os índices foram deflacionados pelo índice de custo de vida do DIEESE.

(3) Contas Nacionais, FGV, *Conjuntura Econômica*, dez. 1981. Dado referente a 1981 é estimativo.

POLÍTICA CONTRADITÓRIA

Na verdade, no período 1974-1979, tivemos uma política econômica marcada por uma contradição básica. De um lado o II PND definido pela presidência da República levava o país a um grande esforço de investimento, de caráter afinal anticíclico, que conduzia ao endividamento externo, além de produzir pressões inflacionárias. De outro lado, a partir do Ministério da Fazenda e do Banco Central procurava-se conter os dois processos através de políticas restritivas, as quais, entretanto, tinham duração relativamente curta. Nestes termos, e conforme observou corretamente Dércio Munhoz,¹⁴ no seio do próprio governo travava-se uma discussão entre uma posição desenvolvimentista e intervencionista, de um lado, e uma posição conservadora ou monetarista, de outro. A posição monetarista, entretanto, nunca foi radical e de qualquer forma jamais chegou a prevalecer inteiramente.

Nos quadros dessa política econômica contraditória, uma distorção grave foi a elevação da taxa de juros real, o aumento da especulação financeira e a crescente apropriação do excedente econômico pelo setor financeiro em expansão.

Os juros internos sofreram dois tipos de pressões contraditórias. De um lado, a correção monetária (valor das ORTNs) abaixo da taxa de inflação provocava

¹⁴ Dércio Munhoz, “Os Desequilíbrios Externos da Economia Brasileira”, em *Revista de Economia Política*, vol. 1, n.º 4, out.-dez. 1981, p. 38.

uma redução da taxa de juros. De outro, as restrições impostas à oferta de moeda e a política de endividamento interno do governo, que através da venda de ORTNs e LTNs procurava cobrir parte de seus déficits não inflacionariamente, tinham como efeito pressionar a taxa de juros interna para cima.

O efeito mais grave do endividamento interno, que cresceu, em termos reais, de 105% entre 1970 e 1980, foi o de facilitar um extraordinário processo de especulação financeira, que tinha como um de seus efeitos a elevação da taxa de juros. As operações de *open market*, potencializadas por um sistema de cartas de recompra, sobre títulos privados, emitidas pelas entidades financeiras, tornavam os títulos absolutamente líquidos, aceleravam a velocidade da moeda e constituíram-se em fonte de pressão inflacionária. Esse processo, que foi chamado de “ciranda financeira”, foi afinal parcialmente corrigido em 1979 através de uma série de medidas reguladoras emitidas pelo Bando Central. Essas medidas – entre as quais a criação do SELIC (Sistema de Liquidação e Custódia) – dificultaram a especulação com títulos privados ou não suficientemente lastreados em fundos próprios. Não impediram, entretanto, um grande aumento dos lucros e da participação do sistema financeiro na renda nacional.

Em contrapartida, embora a dívida externa crescesse fortemente no período, o perfil dos seus vencimentos não se deteriorou e o nível de reservas foi mantido em níveis aceitáveis.

Por outro lado, e ao contrário do que geralmente se supõe, durante todo esse período praticou-se uma deliberada política de desvalorização do cruzeiro. Conforme podemos verificar pela Tabela 5, entre 1974 e 1978 o cruzeiro desvalorizou-se em 13%. O objetivo dessa política era dar maior competitividade às exportações de manufaturados e possibilitar a redução dos subsídios às exportações. Seu custo traduzia-se em ligeiras pressões inflacionárias e em um eventual favorecimento da deterioração das relações de troca. Em princípio, entretanto, tratava-se de uma política correta, já que nossas exportações, especialmente de manufaturados, cresceram de maneira significativa no período.

Apesar da desvalorização crescente do cruzeiro, entretanto, o governo, em face da deterioração de nossas relações de troca (causada principalmente pela crise econômica internacional e pelo segundo choque do petróleo, em 1979), não se via em condições de retirar os subsídios às exportações. Por isso, no final de 1978 formulou um plano de desvalorização adicional do cruzeiro de 25% distribuído em quatro anos. Isto seria feito através da aceleração das minidesvalorizações e possibilitaria a eliminação de todos os subsídios às exportações. Muitos, entretanto, interpretaram esse plano como um sinal de que o cruzeiro vinha se valorizando, quando na verdade era o contrário que vinha acontecendo. E afinal a equivocada maxidesvalorização de dezembro de 1979 veio confirmar essa impressão errônea. Na verdade, tomando-se como base de paridade do cruzeiro o ano de 1970, em 1978 havia-se desvalorizado em 24,4%. Com a maxidesvalorização, essa percentagem salta para 43,2% em meados de 1980.

EXPANSÃO E RECESSÃO: 1980 E 1981

No início de 1979, quando se instala o governo Figueiredo e Mário Henrique Simonsen deixa o Ministério da Fazenda (que ocupava desde 1974) e assume o Ministério do Planejamento, o quadro da economia brasileira apresentava graves sinais de crise, então parcialmente diagnosticada pelo próprio governo:

- 1) a inflação acelerava-se perigosamente, tendo alcançado afinal 77,2% nesse ano;
- 2) o endividamento externo começava a tornar-se incontrolável com o novo choque do petróleo e com a elevação das taxas de juros internacionais;
- 3) o orçamento do governo federal, onerado por subsídios compensatórios crescentes e pelo déficit de caixa das empresas estatais, já alcançara em 1978 5,3% do PIB, subindo para 8,1% em 1979;¹⁵
- 4) o cruzeiro estava excessivamente valorizado;
- 5) os preços de algumas empresas estatais (especialmente empresas de serviços públicos) estavam artificialmente rebaixados.

Para enfrentar esta situação, Simonsen pretendia: 1) acelerar as minidesvalorizações; 2) reduzir as despesas de Estado e os subsídios; 3) unificar o orçamento fiscal e monetário; 4) provocar uma nova recessão que reduzisse as importações e segurasse a taxa de inflação.

Os empresários, insatisfeitos com a tendência decrescente dos seus lucros, e sabendo que havia a alternativa do sr. Antônio Delfim Netto, que entre 1967 e 1973 comandara o “milagre”, pressionaram o governo, levando Simonsen à renúncia.

Delfim Netto assumiu o Ministério do Planejamento em agosto de 1979 com plenos poderes, imaginando que reeditaria o êxito de 1967. Para isso elaborou uma estratégia expansionista, a partir da premissa correta de que o componente de custo ou administrativo da inflação continuava elevado. Expandindo a economia ao mesmo tempo que controlava os preços administrativamente, as empresas seriam levadas a reduzir suas margens de lucro (lucro sobre a venda) reduzindo a pressão inflacionária, sem assim prejudicar sua taxa de lucro (lucro sobre o capital), já que suas vendas estariam aumentando.

A situação de 1979, entretanto, era completamente diversa de 1967. Enquanto em 1967 o orçamento do Estado estava equilibrado e a dívida externa do país era reduzida, agora estávamos em situação oposta. Por outro lado, em 1967 estávamos saindo, naturalmente, de uma crise cíclica, enquanto em 1979 estávamos nos aprofundando nessa crise. Os trabalhadores em 1967 estavam neutralizados, facilitando a política de arrocho salarial, enquanto em 1979 realizavam grandes movimentos sindicais a partir de São Bernardo do Campo. Na verdade, o único ponto em comum das duas datas era o fator componente de custos da inflação.

¹⁵ Cálculos de Carlos von Doellinger, “Estatização, Finanças Públicas e Implicações” em *O Estado de S. Paulo*, de 7 a 23.2.82. Em 1980 essa percentagem caiu para 7,3%.

A partir do diagnóstico equivocado, os erros da política econômica se acumularam. Durante o segundo semestre de 1979 foram realizados vários reajustes de preços das empresas estatais (a chamada “inflação corretiva”), que pressionaram fortemente os preços para cima. É claro que os efeitos inflacionários, ao contrário do que esperava o governo, não se limitaram a 1979: estenderam-se para 1980.

Em dezembro de 1979 foi feita uma maxidesvalorização do cruzeiro de 30%. Esta medida, além de tirar a confiança dos tomadores de empréstimos externos e de causar graves prejuízos para as empresas estatais, teve um forte efeito inflacionário. Em seguida, o governo prefixa a correção cambial e a correção monetária em níveis muito inferiores ao da inflação. Pretendia-se, com isso, “reduzir as expectativas inflacionárias das empresas”, que assim diminuiriam a taxa de crescimento de seus preços. Esse tipo de concepção da inflação baseado em expectativas, de caráter tipicamente monetarista, semelhante ao adotado um pouco antes na Argentina, naturalmente não funcionou. Enquanto a inflação subia a quase 120%, as correções monetária e cambial estenderam-se para 1980.

Com isso a taxa de juros real, tanto dos empréstimos internos quanto externos, caiu vertiginosamente. Esta era uma violência à lei do valor, que teve efeitos distorcidos imediatos. A poupança individual foi desestimulada, a especulação e o próprio câmbio negro se instalaram no mercado financeiro, os estoques foram aumentados, a economia entrou em clima de euforia, o PIB cresceu nada menos de 8%, as importações cresceram desmesuradamente, o déficit da balança comercial elevou-se para 3,4 bilhões de dólares, o endividamento externo bruto alcançou, no final do ano, US\$ 53,8 bilhões de dólares. E naturalmente o cruzeiro revalorizou-se, anulando-se a maxidesvalorização de 1979, da qual restaram apenas os efeitos negativos: inflação e perda de credibilidade do governo.

Já no segundo semestre de 1980, entretanto, a irresponsabilidade dessa política econômica do governo levou os banqueiros internacionais a interromper a renovação dos débitos brasileiros.

Depois de uma série de viagens infrutíferas ao exterior, e dada a pressão cada vez maior dos banqueiros internacionais no sentido de uma política econômica mais austera, em novembro de 1980 o ministro Delfim Netto anuncia uma drástica mudança na política econômica. A oferta monetária, que já vinha se contraindo desde agosto, contrai-se ainda mais, os investimentos das empresas estatais sofrem novos cortes, a taxa de juros e os preços das mercadorias são liberados, a prefixação da correção monetária e da correção cambial são abandonadas. A política ortodoxa proposta pelo FMI só não é inteiramente seguida porque nem a lei salarial de 1979, nem os subsídios às exportações e à agricultura foram eliminados. Faltavam condições políticas para o governo tomar medidas dessa natureza.

A violenta contenção monetária e a dramática elevação nas taxas de juros paralisavam os investimentos. Os juros internos estavam artificialmente contidos devido à prefixação subestimada da correção monetária e ao tabelamento das taxas bancárias. Com a liberação, em um momento em que os juros reais internacionais alcançavam quase 100% e que a oferta de moeda era cortada drasticamente, a

taxa de juros interna sobe vertiginosamente, alcançando uma média de aproximadamente 30% para as empresas em termos reais, descontada a inflação.

As pesquisas demonstram que variações pequenas na taxa de juros, quando a taxa de lucro é elevada, pouco efeito tem sobre os investimentos.¹⁶ Mas quando os juros alcançam um nível real tão elevado, especialmente em um momento de desaceleração cíclica, os investimentos tornam-se inviáveis e são paralisados.

Foi o que aconteceu em 1981, quando finalmente a desaceleração transformou-se em recessão – a maior recessão da história industrial do país. Pela primeira vez desde 1930 a taxa de crescimento do PIB foi negativa. Os níveis de emprego industrial caíram 10,3%. A produção industrial sofreu um decréscimo de 9,9%.

Em contrapartida, a inflação caiu, mas muito moderadamente, reduzindo-se de 110% em 1980 para 95,1% em 1981. E a balança comercial alcançou finalmente um saldo graças à redução nas importações provocada pela recessão. Os banqueiros internacionais, por sua vez, voltaram a conceder créditos ao Brasil.

Os resultados da política econômica monetarista e recessiva imposta pelos banqueiros internacionais foram muito modestos, especialmente no que diz respeito à inflação, e contestam com os resultados obtidos em 1964-1965, quando uma recessão muito mais moderada (em 1965 o PIB ainda cresceu positivamente 2,7%, embora a produção industrial caísse 4,7%) permitiu uma queda vertical na taxa de inflação de 91,9% em 1964 para 34,5% em 1965.

Essa maior resistência da inflação à recessão explica-se principalmente pelo caráter amplamente indexado (além de oligopolizado) da economia. Em 1965 apenas os salários eram parcialmente indexados, e foram violentamente rebaixados, desrespeitando-se a indexação. Os demais preços estavam então começando a ser sujeitos à correção monetária. Já em 1981 a economia brasileira estava amplamente indexada. Em consequências, todos os aumentos de custos são repassados para os salários, os juros, a taxa de câmbio, os aluguéis e finalmente para os preços das mercadorias. O patamar de inflação torna-se, assim, muito mais rígido para baixo.

Na verdade, o objetivo fundamental da política recessiva não era reduzir a inflação, mas equilibrar a balança comercial e aplacar o sistema financeiro internacional.¹⁷ Em relação à inflação só se conseguiram alguns resultados porque os setores competitivos da economia não conseguiram repassar todos os seus aumentos de custos. Mas esses magros resultados, logrados graças a uma distorção dos preços relativos (com prejuízo dos setores competitivos) mostram-se inclusive pouco duradouros. Em 1982, quando a economia começa a se recuperar, a inflação estrutural volta a crescer. As exportações, por outro lado, caem em face da recessão

¹⁶ Dale Jorgeson, “Econometric Studies in Investment Behavior: a Survey”. *Journal of Economic Literature*, Vol. IX, n.º 4, dez. 1971.

¹⁷ De fato, conforme observou Luiz Antonio de Oliveira Lima, “o combate à inflação não é uma prioridade do presente (1981) programa econômico governamental, sendo apenas uma cortina de fumaça para justificar um processo de redução da atividade econômica que viabilize uma melhoria, ainda que passageira e precária, das nossas contas externas”. (“A Atual Política Econômica e os Descaminhos do Monetarismo”, em *Revista de Economia Política*, vol. 2, n.º 1, jan-mar. 1982, p. 151)

internacional, reduzindo cada vez mais o saldo comercial. E os banqueiros internacionais, apesar da submissão da nossa política econômica, voltam a ameaçar-nos com suspensão de empréstimos.

Em outras palavras, a recessão nada resolvera. Apenas aprofundara ainda mais a crise, demonstrando claramente que o governo estava paralisado, incapaz de formular uma verdadeira política econômica, que lograsse tirar o país da crise.¹⁸ A restrição monetária e a recessão, pelo seu caráter indiscriminado, impessoal, eram apenas a solução mais fácil, mas obviamente não eram a solução mais eficiente para uma economia oligopolizada e indexada como a brasileira. Ficava inclusive mais uma vez demonstrado que uma economia indexada (que, porque é indexada, pode neutralizar boa parte dos efeitos distributivos distorcivos da inflação) é em contrapartida obrigada a adotar políticas de contenção inflacionária muito moderadas, estritamente graduais. Na verdade, não lhe resta outra alternativa senão conviver com a inflação, que afinal está relativamente neutralizada.

A CRISE DISTRIBUTIVA

Na verdade, no momento em que a economia entra em desaceleração no Brasil, a partir de 1974, define-se não apenas uma crise econômica de desaceleração que se converte em uma crise financeira de endividamento externo, interno e inflação, mas também e principalmente define-se uma crise distributiva.

Esta crise distributiva tem uma primeira origem a nível internacional. A elevação do preço do petróleo em 1973 e em 1979 traduziu-se em deterioração das relações de troca (Tabela 5) e implicou um imediato enriquecimento real e potencial dos países produtores e um empobrecimento do Brasil. Mas a causa fundamental da crise distributiva é o próprio esgotamento da expansão cíclica e o início da fase de contração ou desaceleração. Verificada a reversão cíclica em 1973-1974, ao mesmo tempo em que se deterioravam as relações de troca do país, ocorreu imediatamente uma redução do que poderíamos chamar de “produção potencial”. A renda real, entretanto, foi mantida graças aos investimentos inflacionários do Estado (II PND) e ao endividamento externo. Naquele momento a renda efetiva passa a ser maior do que a renda potencial. Uma outra forma de expressar o mesmo fenômeno seria dizer que naquele momento a renda efetiva, ou seja, a somatória de salários e lucros, passava a ser maior do que a produção, “resolvendo-se” o desequilíbrio através da inflação compensatória e do endividamento externo.

Ora, esse desequilíbrio implicava necessariamente um conflito distributivo. Dada sua grande dimensão, para resolvê-lo efetivamente seria necessário de alguma forma reduzir ou os salários, ou os ordenados, ou a mais-valia. A redução conco-

¹⁸ Sobre a paralisação do Estado e o caráter endógeno da política econômica ver, de minha autoria, “A Política Econômica Endógena”, e a crítica de Ignacio Rangel, “A Paralisação do Estado”. em *Revista de Economia Política*, vol. 1, n.º 1, jan.-mar. 1981.

mitante de todos os componentes da renda implicaria a clássica recessão. A redução isolada de salários, ou de ordenados, ou de juros, ou de aluguéis, ou de dividendos, ou de lucros empresariais dos diversos setores da economia seria uma solução alternativa, mas implicaria resolver o conflito distributivo a favor ou contra determinadas classes ou setores.

A solução clássica, utilizada amplamente em 1964-1965, de reduzir os salários, tornara-se politicamente inviável. A violenta crítica que a oposição vinha fazendo à concentração de renda no início dos anos setenta e a derrota do governo nas eleições majoritárias para o Senado em novembro de 1974 inviabilizaram uma política de arrocho salarial.

Pelo contrário, a partir de então há uma mudança na política salarial do governo, que eleva o poder aquisitivo do salário-mínimo e principalmente do salário médio real, conforme se verifica na Tabela 7. E a partir de 1979, graças à grande atividade sindical, é promulgada a nova lei salarial que, ao tornar os reajustes semestrais e ao dar um acréscimo de 10% sobre o valor do reajuste para os salários até 3 salários-mínimos, além de garantir o aumento da produtividade, passa a elevar sistematicamente e a níveis superiores ao da produtividade os baixos salários daqueles que se mantêm empregados.

Em consequência da primeira mudança da política salarial, a partir de novembro de 1974 (quando é concedido um abono de 10% a todos os assalariados e a política de arrocho salarial é abandonada), ao mesmo tempo que a desaceleração cíclica provoca uma diminuição da taxa de aumento da produtividade global da economia (ou seja, do PIB *per capita*), verifica-se então o que chamei de uma “redução relativa do excedente”, ou seja, uma certa desconcentração de renda.¹⁹ A redução da taxa de lucro, que vemos pela Tabela 6, foi causada não apenas pela desaceleração cíclica mas também pelo aumento dos salários reais que começa em 1975. Entre 1974 e 1979, enquanto a produtividade crescia em 20,8% (aumento do PIB por habitante) os salários médios reais aumentavam em 36,6%. Ainda que os dados sobre o salário médio real sejam sempre discutíveis, a diferença é significativa.

No estudo realizado em 1976 verifiquei que o auge da concentração de renda no Brasil ocorreu em 1974. Nesse ano não foi realizada uma PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), mas os dados apresentados na Tabela 8, em que 1972 é o ano de mais elevada concentração, sugerem que aquela análise estava correta. A concentração de renda continuou a aprofundar-se em 1973 e 1974. Mas a partir de 1975 inicia-se um processo moderado de desconcentração de renda no Brasil.

¹⁹ Luiz C. Bresser Pereira, “Os Desequilíbrios da Economia Brasileira e o Excedente”, em *Estudos Econômicos*, vol. 8, n.º 3, set.-dez. 1978.

Tabela 8: Distribuição dos rendimentos da população economicamente ativa (%)

	1960	1970	1972	1976	1980
20% mais pobres	3,9	3,4	2,2	32	2,8
50% mais pobres	17,4	14,9	11,3	13,5	12,6
10% mais ricos	39,6	46,7	52,6	50,4	50,9
1% mais rico	28,3	34,1	39,8	379	37,9
5% mais ricos	11,9	14,7	19,1	17,4	16,9

Fonte: Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980 e PNAD. de 1972 e 1976, IBGE.

É claro que essa ligeira desconcentração de renda foi fruto de forte conflito distributivo, na medida em que os capitalistas e tecnoburocratas resistiram sob todas as formas a uma redução relativa de sua participação na renda, e resultou em inflação e endividamento. Com a lei salarial de 1979 o conflito distributivo tendeu a resolver-se especialmente contra a classe média que recebe ordenados superiores a 20 salários-mínimos.

O conflito distributivo, entretanto, ocorreu também ao nível dos setores e dos departamentos empresariais.

Em relação aos setores, aquele que foi particularmente beneficiado durante o período de desaceleração foi o setor financeiro. Uma característica perversa do capitalismo monopolista de Estado contemporâneo é tender a beneficiar o capital financeiro nos momentos de crise. O objetivo de combater a inflação nos quadros de uma política econômica relativamente ortodoxa implica promover-se a elevação da taxa de juros. Por outro lado, o endividamento externo e interno tem como consequência levar os bancos a aumentar seus volumes de empréstimos em relação a seu capital. Finalmente, a própria inflação alimenta os lucros dos bancos na medida em que seus depósitos à vista não pagam juros.

Falou-se muito no Brasil em surgimento e domínio do capital financeiro. Na verdade, se entendermos por capital financeiro a fusão do capital industrial com o bancário sob o controle do segundo, isto não ocorreu no Brasil. Mas não há dúvida de que ocorreu um grande crescimento do sistema financeiro. As empresas financeiras realizaram lucros elevados. Tudo isso apoiado em altas taxas de juro, em especulação e favorecimento governamental. Em consequência, a participação do sistema financeiro na renda nacional cresceu de 5,7% em 1970 para 9,8% em 1979, com evidentes prejuízos para os demais setores produtivos.

Em relação aos departamentos produtivos, o grande beneficiado entre 1974 e 1976 foi o Departamento I, produtor de bens de capital e insumos básicos, que então recebeu grande subsídios. É importante assinalar, entretanto, que embora o Departamento III, produtor de duráveis de consumo, tenha apresentado grande redução em sua taxa de crescimento (23,65% entre 1967 e 1973 contra 9,3% entre 1973 e 1980), conforme se vê pela Tabela 2, foi ainda o que apresentou maior taxa de crescimento no período de desaceleração.

O conflito distributivo assume assim várias formas na economia brasileira. É um fenômeno integrante de qualquer sistema econômico, mas é claro que acirrou-se sobremodo no período de desaceleração e crise que se estende de 1974 a 1982.

Em meados de 1982, com a inflação novamente em fase crescente e com as exportações declinantes pela primeira vez em muitos anos, a economia brasileira, solidária com a economia capitalista central, encontra-se em uma crise profunda – talvez a mais grave crise de sua história industrial. Nessa crise, a restrição fundamental à retomada do desenvolvimento é o endividamento externo e a constante ameaça dos bancos internacionais de suspender a renovação e ampliação de nossos débitos caso a economia não logre equilibrar sua balança comercial e controlar razoavelmente a taxa de inflação.

Na verdade, o desequilíbrio da balança de pagamentos e a inflação são consequências que em seguida se transformam também em causas da desaceleração cíclica. Por outro lado, o declínio da segunda metade dos anos setenta e do início dos anos oitenta, que acabamos de analisar, é provavelmente uma crise de transição. O modelo de subdesenvolvimento industrializado, que nos anos cinquenta substituiu o modelo de substituição de importações, está esgotado. Após esta crise é de se esperar a definição de um novo padrão de acumulação para o Brasil.

