

## O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980\*

LUIZ CARLOS DELORME PRADO

### 1

O Brasil passou, ao longo do século xx, por um processo de profunda mudança. Vivemos um momento em que olhamos para esse país imenso, com base industrial muito ampla, e temos pouca noção da velocidade e da transformação da economia brasileira no século passado.

O Brasil saiu do século xix como um país muito atrasado, mesmo em comparação com nossos vizinhos latino-americanos. Ao longo do século xx, entretanto, longos períodos de crescimento alteraram a estrutura da economia e da sociedade, apesar de momentos em que dificuldades econômicas reduziram (ou mesmo interromperam) esse dinamismo. Entre 1900 e 1980, o PIB brasileiro cresceu cem vezes, e a renda per capita, dez vezes. Foi uma transformação realmente sem precedentes. Dois ou três países no mundo tiveram crescimento tão expressivo ao longo do século xx. Esse longo período de prosperidade foi interrompido em 1980.

O ano de 1980 marca o fim de um ciclo conjuntural de crescimento de 12 anos, mas marcou também o fim de uma tendência de longo prazo, ou seja, de crescimento industrial baseado na substituição de importações. Ou seja, a crise da década de 1980 não foi apenas uma crise conjuntural, foi um ponto de inflexão, em que um modelo de crescimento baseado na substituição de importação encontrou seus limites.

Essa crise pode ser considerada como o fim de um ciclo de meio século, iniciado com a Revolução de Trinta. Ou mesmo, sob certos aspectos, o fim de modelo da industrialização brasileira, que por cerca de um século foi sendo criada a partir de uma economia agro-exportadora, baseada na substituição de produtos importados por produção doméstica, que foi realizada por empresas brasileiras (privadas ou públicas) e por empresas transnacionais, atraídas pelo mercado interno no país. A crise econômica reduziu o dinamismo do mercado interno e obrigou as empresas a enfrentarem, posteriormente, mudanças fundamentais nas políticas públicas. Depois de 1980, a economia brasileira demorou um

---

\* Palestra realizada em 12 de agosto de 2010.

quarto de século para reencontrar novas bases para retomar uma trajetória de crescimento sustentado.

Esta palestra concentra-se no período de 1968-1980, em que a economia brasileira sustentou um crescimento acelerado, sob um governo autoritário, com políticas públicas fortemente intervencionistas e com desequilíbrios econômicos e sociais crescentes. Partimos, no entanto, das explicações para a desaceleração do crescimento no início da década de 1960, que criou as condições econômicas e políticas, para o golpe de 1964.

## 2

Entre 1945 e 1960, no período pós-guerra, o PIB brasileiro cresceu em torno de 6,3% ao ano. No início da década de 1960, o processo de substituição de importações já tinha obtido sucesso considerável, mas o país mantinha estruturas agrárias retrógradas e conflitos crescentes entre as forças sociais que lutavam por mudanças e aquelas que resistiam e temiam as demandas desses setores progressistas. Entre 1961 e 1967, o crescimento econômico desacelerou. A discussão das razões econômicas e políticas dessa perda de dinamismo ajuda a compreender as políticas empreendidas pelos governos autoritários no Brasil para a retomada do crescimento econômico.

No início dos anos 1960, o Brasil havia se tornado um dos países de maior base industrial na América Latina. A substituição de importação alterou a estrutura produtiva no país e, ao contrário do que o nome sugere, aumentou a demanda por produtos importados. Ou seja, o processo de substituição de importações não tratava de reduzir importações, mas de mudar sua natureza. O que o Brasil importava nos anos 1920 eram produtos de consumo final, (não duráveis e duráveis), inclusive têxteis, materiais de transportes e até alimentos. Exportávamos basicamente café, que representava 3/4 da pauta de exportação brasileira. A substituição de importações mudou a pauta do que era adquirido no exterior, aumentando a demanda por bens de capital e bens intermediários e, ainda, permitiu que o Brasil diversificasse sua pauta de exportações, inclusive, no período analisado nesta palestra, com uma participação crescente de produtos manufaturados.

O crescimento da indústria no Brasil não foi sempre um produto da vontade política dos governantes. A substituição de importação foi, muitas vezes, resultado das condições concretas que os governantes enfrentavam, e não necessariamente de preocupação com uma política de desenvolvimento. Isso porque, à medida que a população do país aumentava, o Brasil via-se forçado a produzir uma parcela daquilo que era consumido domesticamente, ou o país teria de interromper (ou pelo menos reduzir) a taxa de crescimento econômico. Isso ocorria em decorrência das restrições externas - as exportações não geravam divisas suficientes para comprar produtos industrializados, na quantidade necessária para sustentar uma população crescente com renda *per capita* em ascensão. A industrialização no Brasil era um imperativo em vista das condições da balança de pagamentos. A única alternativa à substituição de importações, naquela ocasião, era a adequação do nível do consumo interno às disponibilidades de divisa.

Nas condições de uma democracia (mesmo que instável), sob a constituição de 1945, as decisões mais razoáveis, por razões políticas e econômicas, eram condizentes com a

promoção do processo de substituição de importações. Uma curiosidade da história econômica do Brasil mostra como o processo de industrialização tinha um forte componente de caminho de menor resistência. Eugênio Gudín foi, talvez, o maior e mais influente crítico da industrialização brasileira. Combateu, em um debate famoso, Roberto Simonsen, uma grande liderança dos empresários industriais e intelectual sofisticado e competente. Gudín defendia a idéia de que o Brasil era um país de vocação agrícola, e uma mudança de rumo seria uma excrescência, a industrialização, fortemente protegida, era artificial.

Eugênio Gudín foi Ministro da Fazenda durante um período do governo Café Filho, após o suicídio de Getúlio Vargas. Em 1954, embarcou para Washington, por ocasião da reunião anual do FMI, com objetivo de negociar a dívida externa brasileira, em um momento de grave crise cambial. Foi recebido com entusiasmo, como um sopro de mudança, representante de um governo conservador, depois da presidência de Vargas e das políticas econômicas de um governo, que era considerada pela comunidade financeira internacional como populista e antiamericana.<sup>1</sup>

Apesar da recepção calorosa, Gudín não conseguiu os recursos necessários para resolver as nossas questões econômicas: de um total de US\$300 milhões de dólares necessários para fazer face à crise cambial, obteve apenas US\$80 milhões de créditos novos e a renovação de outros US\$80 milhões. Nessas condições, Gudín tomou providências que foram fundamentais para o período de industrialização acelerada do governo JK. Em primeiro lugar manteve a instrução nº70 da Sumoc, que previa um sistema de taxas múltiplas de câmbio e leilões cambiais, que tinha sido implantada em outubro de 1953, durante o governo Vargas. Esse sistema de taxas de câmbio múltiplas era funcional para permitir a importação de bens de capital necessário para a indústria brasileira e desestimular a importação de bens de consumo<sup>2</sup>. Tinha, ainda, a vantagem de permitir que o governo obtivesse expressiva receita não-orçamentária, resultante do diferencial entre as taxas de câmbio. Em segundo lugar instituiu a Instrução 113 da Sumoc, que permitia que a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) autorizasse licença de importação sem cobertura cambial para equipamentos destinados à complementação dos conjuntos já existentes no país. Tais medidas reduziam o custo de investimento produtivo em indústrias no Brasil por empresas transnacionais.

Essas medidas pouco ortodoxas, tomadas por um governo conservador, resultaram em uma das grandes ironias da história Brasileira: o maior crítico da industrialização instituiu os

<sup>1</sup> - Segundo Pinho Neto, o New York Times teria inclusive afirmado que Gudín era "*the right man, in the right place, at the right time*". Ver, Pinho Neto, "O Interregno Café Filho", em Abreu, Marcelo, *A Ordem do Progresso*, Campus, 1989.

<sup>2</sup> - Celso Furtado observou com a propriedade habitual que a política cambial do pós-guerra não representou um mero benefício, uma transferência de renda para os empresários industriais. Segundo ele: "*A baixa relativa nos preços dos produtos importados, em vez de beneficiar igualmente todos os setores, ia concentrar-se no setor industrial, pela simples razão de que este setor era o maior absorvedor de dívidas.*" (...) "*A Política cambial, baixando relativamente os preços dos equipamentos e assegurando proteção contra concorrentes externos, criou a possibilidade de que esse enorme aumento de produtividade econômica fosse em grande parte capitalizado no setor industrial. Dessa forma, a taxa de capitalização pode elevar-se sem que com isso se impedisse um crescimento substancial do consumo*". Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, Companhia das Letras, 2006, pp.308/309.

mecanismos legais para o período de crescimento acelerado de Juscelino Kubitschek, que levou à instalação da indústria automobilística e de bens de consumo duráveis e à construção de Brasília. Em resumo, as forças de transformação influenciavam as decisões políticas, fazendo com que a substituição de importações prosseguisse independentemente da ideologia dos governos.

A política econômica brasileira no pós-guerra enfrentou um "trilema". Entre os três maiores problemas que desafiavam os gestores da economia, só era possível enfrentar dois deles de cada vez. Isto é, havia uma constante pressão inflacionária, e era imperativo crescer; mas havia a necessidade de manter algum equilíbrio nas contas externas. Quando o país crescia, vinham as dificuldades de financiamento e de investimento no Brasil. À medida que eram criadas as condições necessárias para o investimento, aumentava a pressão inflacionária. Quando a pressão inflacionária ficava muito grande, o governo era obrigado a segurar o crescimento, perdendo a legitimidade e o apoio popular. Quando havia uma crise externa, tudo parava, porque ela liquidava a possibilidade de se fazer política doméstica. O administrador público, no caso, era obrigado a lidar primeiro com a crise econômica, para depois criar espaço para realizar outras políticas públicas.

Como no Brasil do pós-guerra uma taxa de inflação mais elevada sofria menos rejeição da população do que a recessão econômica, a resposta a esse "trilema", era quase sempre a manutenção do crescimento econômico, às custas de uma maior tolerância com o aumento dos preços e com a deterioração da Balança de Pagamentos. Esse crescimento só era interrompido em situações onde a crise cambial condicionava todas as outras políticas. Construiu-se no Brasil, em 1945, um acordo tácito, que englobava todas as correntes econômicas, da esquerda à direita: o Brasil tinha vocação para crescer e estava disposto a pagar o preço necessário para sustentar esse crescimento.

Essa certeza da inevitabilidade do crescimento, algumas vezes, fazia com que decisões de governo parecessem temerárias e arrogantes. Mas medidas ousadas foram quase sempre bem sucedidas. Por exemplo, no governo de Juscelino Kubitschek, a avaliação externa era de que o Brasil não teria condições de fazer investimentos elevados. O FMI, na época, recomendou a redução drástica do crescimento econômico e a redução dos investimentos. Juscelino respondeu rompendo com o Fundo, mantendo o Plano de Metas e construindo Brasília. Parecia ser impossível, em vista das limitações das fontes de financiamento e da fragilidade das contas externas, crescer de forma acelerada. E, no entanto, criou-se uma indústria automobilística e construiu-se uma capital, que tem um dos mais importantes conjuntos de edificações da arquitetura moderna de todo o mundo. Sem muita teoria, mas sem dúvida de forma consistente com abordagens de autores como Alexander Gerschenkron, que mostrou que é possível substituir requisitos inexistentes para o processo de industrialização, o país mostrou capacidade de se transformar e enfrentar uma realidade adversa.<sup>3</sup>

Apesar das restrições externas, o Brasil substituiu a importação de automóveis, passando a produzi-los no país; consolidou a produção de aço; criou uma ampla indústria de

<sup>3</sup> - Ver Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1966.

eletrodomésticos. Mas, na década de 1960, ficou claro que era preciso ir além, ou seja, avançar na produção de bens intermediários, melhorar a infra-estrutura do país, inclusive com a expansão do setor elétrico e de telecomunicações. Cabia, também, ampliar o tamanho do mercado interno.

Esses desafios pareciam muito difíceis nas condições específicas do Brasil, que cresceu, mesmo com governos que não se preocupavam em uma estratégia para crescimento econômico sustentado e pouco se ocupavam da distribuição de renda. Portanto, tratava-se de um crescimento com pouca educação, com uma profunda desigualdade e com desequilíbrios regionais acentuados.

Depois do crescimento acelerado do governo Juscelino, problemas econômicos e sociais que foram se acumulando convergiram numa imensa crise. Apesar da tentativa de promover profundas alterações na política econômica do governo anterior, as margens de manobra do Ministro da Fazenda de Jânio Quadros, Clemente Mariano, eram muito restritas. Problemas econômicos e políticos reduziram as alternativas de políticas públicas no governo de Jânio Quadros e, ainda mais, nas condições de instabilidade política que caracterizaram o governo de Jango Goulart, sob o parlamentarismo e sob presidencialismo. Os recursos para financiamento do investimento ficaram, ainda, mais escassos<sup>4</sup>. As dificuldades de se financiar o gasto público, com um sistema tributário deficiente, limitavam a capacidade de atuação do setor público e os déficits públicos elevados alimentavam a inflação. A demanda por produtos da indústria nacional deixou de crescer, como consequência da crise econômica. Naquelas circunstâncias, a maior parte da população não tinha poder aquisitivo para aumentar o consumo. Além dos problemas domésticos, as restrições externas e os desequilíbrios da Balança de Pagamentos limitavam drasticamente o escopo das políticas econômicas viáveis.

Mas, se a década de 1960 iniciou-se com crise econômica, no plano cultural, antes do golpe militar, o país continuou o período particularmente fértil, que se iniciou na segunda metade da década anterior. Era a época do Cinema Novo, da Bossa Nova, e o Brasil se viu, de repente, ganhando uma pujança cultural não esperada, para um país periférico. Começamos a competir com o mundo e deixamos de ser apenas importadores de músicas, passando a ocupar um papel importante na produção de cinema autoral no Ocidente e, ainda, produzimos uma renovação no teatro, com a fundação de grupos como o Arena e o Oficina e o sucesso da encenação de peças como *Orfeu da Conceição*, de Vinicius de Moraes, *Eles não usam Black-Tie*, de Giafrancesco Guarnieri e *Auto da Compadecida*, de Ariano Suassuna.

Nesse clima, enfrentar as questões sociais parecia mais urgente do que nunca. O crescimento das cidades e o êxodo rural trouxe para os centros urbanos os excluídos do campo. As condições de vida dos operários urbanos e o número crescente de trabalhadores em atividades de serviços de baixa produtividade eram, em distintos graus, muito precárias.

---

<sup>4</sup> - O BNDE foi criado nos anos 1950 como uma alternativa de financiamento de longo prazo, mas era uma instituição cujas próprias fontes de *funding* eram, ainda, limitadas. Por sua vez, o Banco do Brasil, com a Caixa Econômica Federal, fazia o trabalho de financiamento de curto prazo, vinculado sobretudo ao capital de giro. Havia sérias limitações no financiamento do investimento no setor industrial e, em especial, no investimento em infraestrutura.

Para enfrentar esses problemas a grande bandeira da esquerda era a realização de um conjunto de reformas progressistas, que deveriam enfrentar as mazelas sociais do país. Essas "reformas de base", como foram chamadas por Goulart, deveriam viabilizar a incorporação dessa massa da população brasileira por meio da promoção da reforma agrária e de programas outras reformas de cunho social, como a chamada reforma urbana e universitária, ou econômica, como a tributária, fiscal e administrativa. Esperava-se que essas reformas permitissem a retomada do desenvolvimento e, ainda, promovesse a justiça social e o espaço da cidadania.

Os intelectuais progressistas viam essa agenda como fundamental para a continuidade do projeto de desenvolvimento do país. Por exemplo, autores como Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado, em trabalhos escritos nos anos 1960, mostraram-se céticos quanto ao crescimento no Brasil, caso não fossem feitas alterações nas estruturas econômicas<sup>5</sup>. A substituição de importações não tinha sido capaz de resolver os problemas estruturais de uma economia periférica, tais como percebidos por um dos grandes pensadores latino-americanos, o argentino Raúl Prebisch. Para a escola de pensamento associada às idéias de Prebisch, que ficou conhecida como cepalina, a principal característica da sociedade dos países subdesenvolvidos era a heterogeneidade estrutural<sup>6</sup>. Ou seja, as sociedades periféricas seriam partidas. De um lado, havia um setor moderno, com produtividade elevada e com acesso à economia mundial; de outro, havia uma população rural, atrasada, com baixa produtividade e empobrecida. Enquanto as economias desenvolvidas eram sociedades integradas, com produtividade elevada em todas as atividades econômicas e de estrutura produtiva diversificada, as sociedades latino-americanas eram partidas e especializadas na produção de produtos primários.

No início dos anos 1960, ficou claro que o Brasil tinha construído uma base industrial, mas não resolvera o problema da heterogeneidade estrutural. Ou seja, manteve-se como uma sociedade partida, onde as diferenças econômicas eram tão grandes, que se transformavam em diferenças qualitativas. As duas metades da sociedade não se reconheciam como partes de uma mesma ordem pública.

O trabalho braçal, típico dos pobres brasileiros seria, portanto, inaceitável, para uma parte dos cidadãos que se consideravam diferente daquele trabalhador. O impacto sobre a coesão da sociedade e sobre o conceito de cidadania dessa estrutura econômica não pode

<sup>5</sup> - Ver Tavares, "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações" em Tavares, M.C. *Da Substituição das importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar, 1972. Ver Furtado, *Desenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966. Ver, também, o interessante ensaio de Celso Furtado, "Industrialização e Inflação", no livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, que foi relançado recentemente pela Contraponto, com apoio do Centro Celso Furtado (Contraponto Editora, Rio de Janeiro, 2009). No ensaio, Furtado argumenta que, com o progressivo esgotamento do processo de substituição de importações, seria necessário aumentar o poder aquisitivo dos assalariados (os salários reais ficaram quase estagnados apesar do crescimento econômico) e alterar as estruturas agrárias, para aumentar sua produtividade e a demanda por produtos industriais. Portanto, seria necessário criar condições para um aprofundamento do crescimento interno da economia brasileira.

<sup>6</sup> - Há uma vasta literatura sobre a influência e a importância da CEPAL para as políticas de desenvolvimento do continente. Uma apresentação do pensamento de Prebisch realizada pelo próprio autor foi publicada como "Five Stages in my Thinking on Development", em Meir & Seers, Org., *Pioneers in Development*, 1984.

ser minimizado. Uma herança dessa divisão que alcança os dias atuais pode ser ilustrada pelo comportamento de jovens de classe média brasileiros, que morando, como estudantes ou em busca de experiência de vida, nos Estados Unidos ou na Europa não se incomodam em fazer trabalhos braçais, como por exemplo, de atendente em lanchonete ou de faxineiro. No Brasil, no entanto, ele não aceita fazer tais serviços, pois seria vergonhoso: quem executa tais funções não faz parte da mesma sociedade que ele.

Para os intelectuais, formados na tradição cezalina, desenvolvimento implicava no fim da heterogeneidade estrutural, em que as diferenças entre as condições dos trabalhadores, seriam apenas quantitativas, e não qualitativas. Ou seja, diferenças salariais não seriam tão elevadas a ponto de desqualificar o trabalhador menos qualificado como cidadão. Por outro lado, o país não seria dividido entre um setor moderno com produtividade similar a dos países industriais avançados e um campo, ou atividades de serviços, marcadas pela baixa produtividade e por condições de trabalho miseráveis. A transformação de sociedade heterogênea em sociedade homogênea seria resultado do processo do desenvolvimento econômico.

### 3

No início da década de 1960, intelectuais progressistas e políticos vinculados a partidos de esquerda ou populistas, começaram a pressionar por um conjunto de reformas, que consideravam essenciais para a continuidade do processo de desenvolvimento econômico. O pensamento conservador e os partidos a eles ligados (em especial a UDN) se contrapuseram às reformas de base, que visavam a unificar a massa da população do país. Enquanto a visão desenvolvimentista da época dizia que o Estado devia fazer o planejamento econômico e as intervenções econômicas e sociais para incorporar essas populações, a agenda conservadora alegava que as mazelas econômicas do país eram resultado das políticas populistas empreendidas pelo Estado, que tinha sido dominado por partidos, e idéias, de esquerda. Esse debate foi resolvido na prática pelo golpe militar, em 1964. O golpe levou os militares ao poder e eles, apoiados por setores da classe média urbana e de plutocratas, que temiam as reformas de base, promoveram uma série de reformas conservadoras.

Apesar da rejeição oficial da uma agenda de reforma progressista, o governo militar manteve vários elementos desenvolvimentistas e, ao invés de enfraquecer o papel do Estado, aumentou, mais ainda, sua capacidade de intervenção. A nova administração ignorou as questões sociais do país, mas, tomou medidas necessárias à continuidade do crescimento brasileiro. A política de estabilização não foi radical, preferiu-se buscar uma redução progressiva da inflação. A reforma fiscal, aumentou a capacidade do Estado intervir na economia, sendo um dos elementos fundamentais para o período de crescimento acelerado na década de 1970. Por outro lado, coerentemente com as idéias dos setores que apoiavam a ditadura militar, saíram de pauta preocupações com justiça social, com problemas como acesso à terra e/ou distribuição de renda.

O governo militar conseguiu resolver um problema que se impunha havia muito tempo, mas sobre o qual não se obtinha acordo: a reforma tributária. O Brasil tinha um sistema de tributação em cascata – imposto de consumo, imposto de vendas em consignações e outros

–, o que aumentava o custo conforme se caminhava em direção ao produto final e que dificultava a arrecadação. Praticamente não havia mecanismos de impostos sobre a renda. Embora o Estado viesse aumentando seu papel na sociedade brasileira, ele tinha muitas dificuldades em obter os recursos necessários para isso.

A gestão de Roberto Campos e de Otávio Bulhões conseguiu fazer uma reforma tributária que mudou completamente as bases de financiamento do Estado, por criar o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICM). Como eles rejeitavam um tratamento de choque para a questão inflacionária, a exemplo do que queria o FMI, instituíram a correção monetária, mecanismo de indexação pela inflação passada, e mantiveram o crescimento econômico. Outras grandes mudanças foram realizadas. Criou-se o Banco Central e promoveu-se uma importante reforma na estrutura bancária, separando-se as atividades dos bancos. Na outra ponta, suprimiram um antigo direito do trabalhador, a estabilidade no emprego, e, em contrapartida, criaram o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e as cadernetas de poupança, colocando na agenda do Estado um plano de habitação.<sup>7</sup>

Os conservadores, nesse período, esperavam que tais mudanças fossem suficientes para atrair os investimentos do setor privado, mas isso não ocorreu. O fato é que houve uma clara desaceleração do crescimento. O PIB, em 1965, registrou queda, mas os índices de inflação também foram reduzidos, passando de 90% ao ano, em 1964, para 40%, em 1966.

A desaceleração do crescimento trouxe uma série de problemas, entre os quais a insatisfação da classe média, que tinha apoiado o golpe militar. Além disso, ao longo desse período, o governo militar atravessou golpes dentro do golpe. O golpe original previa eleições em 1965. Já havia candidatos, como Carlos Lacerda, da União Democrática Nacional (UDN), que fora governador do Rio de Janeiro, e o próprio Juscelino – uma opção que simbolizava, de alguma maneira, a volta da normalidade. No entanto, os militares resolveram não devolver o governo aos civis, e, em 1965, Humberto de Alencar Castelo Branco assumiu a Presidência do país, que em 1967 passou a ser ocupada pelo general Alberto da Costa e Silva.

Mil novecentos e sessenta e oito foi um ano emblemático para as manifestações populares. Ocorreram movimentos em Paris, no que é a atual República Tcheca, nos Estados Unidos – motivados pela Guerra do Vietnã e em vários outros lugares. No Brasil não foi diferente. Pela primeira vez as massas, que nunca haviam tido participação intensa na política brasileira, sobretudo os jovens, foram às ruas e realizaram a Passeata dos Cem Mil – número expressivo, considerando-se que se tratava de um governo militar.

Os militares de ultradireita entediavam que a retomada do crescimento da economia, além de desejável por razões de Estado, contribuiria para diminuir o número de opositores ao regime. Era necessário fazer alguma coisa para se obter o apoio popular. Quem fez essa grande transposição, aproveitando as condições econômicas, foi o economista Delfim Netto, que ocupou o Ministério da Fazenda e acelerou o crescimento econômico, ao pôr o Estado para atuar pesadamente sobre a economia.

<sup>7</sup> - Para uma discussão da importância dessas reformas para o período do "milagre", ver Earp, F & Prado, L.C.D, "O Milagre Brasileiro: Crescimento Acelerado, Integração Internacional e Distribuição de Renda, 1967-1973" em Ferreira, & Delgado (org.) *O Brasil Republicano, Vó.4, O Tempo da Ditadura*, Civilização Brasileira, 1973.

Em 1968 o movimento estudantil entrou num impasse. Parte dele se transformou em luta armada, e a sucessão do governo Costa e Silva se complicou. Assumiu então a Presidência o general Emílio Garrastazu Médici, trazendo Delfim Netto para o Ministério da Fazenda e o jovem economista João Paulo dos Reis Veloso para ministro do Planejamento; ambos organizaram planos de médio ou longo prazo para o país.

Delfim Netto estimulou grandes investimentos na economia como um todo, favorecido pela nova base tributária e pela capacidade do país se endividar no mercado internacional, já que a dívida estava praticamente zerada. Esse Estado promoveu e financiou investimentos que permitiram a construção de uma base industrial muito mais diversificada, com destaque para os setores de petroquímica e química fina, e em várias outras atividades econômicas do país. O BNDES, agora já com o S de social, usando os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criou um programa nacional de habitação para a construção de casas populares e abriu linhas para o consumidor, permitindo que as populações se endividassem.

A indústria de transformação cresceu, no período de 1971 a 1973, em torno de 13%; a de bens de consumo duráveis, 23%, puxada pela indústria de eletrodomésticos; a de bens de capital, 18%. Cresceram pesadamente também os setores de material de transportes, automobilístico, naval, elétrico e de comunicação. Esse processo chegaria ao seu apogeu, com capacidade utilizada em 100%, no final do ciclo de 1972-1973.

Outra atividade alavancada pelos investimentos pesados foi a construção civil, principalmente na área de habitação. No momento em que o governo militar cometia as suas maiores atrocidades – institucionalizou a tortura; cerceou a imprensa; e instaurou a censura prévia –, o apoio popular ao governo aumentou assustadoramente, porque o crescimento da economia trazia a aparência de normalidade, e haviam ganhos expressivos em todos os setores da população. Alguns mais, outros menos, mas todos ganharam. Isso deu certo conforto à ditadura, que não precisava de votos para se legitimar, mas de crescimento. O cenário abalou um pouco os defensores das reformas de bases, que ficaram sem respostas. Mas o fundamental é que *o Brasil cresceu de uma maneira acelerada, mas concentrando renda* – argumento já usado pelo Banco Mundial.

#### 4

Mas, a conjuntura internacional viria, mais uma vez, impor restrições ao crescimento brasileiro. A sucessão de crises financeiras e políticas, no cenário internacional, entre 1971 e 1979 levou a economia brasileira a um impasse e, posteriormente, a uma crise econômica que encerraria um longo ciclo de crescimento no país.

O sistema monetário internacional fundava-se em regras estabelecidas pela Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, que ocorreu no Mount Washington Hotel, em Bretton Woods, no Estado norte-americano de New Hampshire. No chamado Acordo de Bretton Woods, o dólar se tornara a moeda de referência do sistema monetário internacional, a única moeda cuja conversão em ouro, a uma taxa fixa, era obrigatória. Essa peculiaridade do dólar, produto da posição econômica e política dos EUA ao final da Segunda Guerra Mundial, trazia vantagens para esse país, mas também ônus. O dólar era ao mesmo tempo a moeda doméstica norte-americana e a moeda (divisa) internacional. Isso permitiu que os

EUA mantivessem elevados déficits na sua Balança de Pagamento na década de 1960, financiando operações internacionais, produtos de sua posição na Guerra Fria, como a Guerra do Vietnã e uma maciça presença militar na Europa e na Ásia. Mas, o aumento da oferta internacional de dólar, levou a deterioração da capacidade norte-americana de cumprir os compromissos assumidos em Bretton Woods.

A deterioração na posição do dólar levou ao progressivo abandono da conversibilidade em ouro dessa moeda. De início, restringiu-se essa conversibilidade às operações de autoridades monetárias. Mas, as pressões contra o dólar só seriam reduzidas se os EUA mantivessem gasto público moderado e reequilibrassem suas contas externas. No entanto, em 1971, Richard Nixon, tentando se reeleger, preferiu romper unilateralmente com a conversibilidade do dólar em ouro, do que realizar ajustes fiscais que reduziriam o crescimento do país.

Entre os anos 1971 e 1973, tentou-se alguma negociação, mas não houve sucesso. Finalmente, em 1973 o sistema monetário baseado no acordo de Bretton Woods foi definitivamente abandonado. Características desse acordo, como o compromisso de manter controlados os movimentos de capitais foram progressivamente relaxados. O mundo entraria, a partir desse momento, em uma nova fase, marcada por uma crescente instabilidade e um processo de globalização financeira, em gestação.

A situação da economia mundial foi agravada pela decisão dos países árabes, em outubro de 1973, de impor um embargo à exportação de petróleo como resposta à decisão norte-americana de apoiar Israel, com o envio de equipamento militar, durante a Guerra de Yom-Kippur. Este embargo, que durou até março de 1974, gerou um aumento sem precedentes no preço do petróleo. Os árabes acusavam países do Ocidente de financiar seus inimigos com energia barata e responderam aumentando o preço do petróleo – que saltou de cerca de us\$ 3 para us\$ 12 o barril, depois do embargo. O resultado foi um choque no preço da energia, que afetou a todos os países do mundo, inclusive o Brasil.

O general Ernesto Geisel assumiu a Presidência do país em 1974, em meio a um processo de mudança estrutural. Ante a crise internacional, o governo optou por continuar a sustentar o crescimento da economia, financiando o déficit das transações correntes no Brasil, com endividamento externo. Havia razões políticas para isso. A decisão de iniciar um processo de redução dos aspectos mais duros na ditadura militar - que foi chamada de distensão, que o governo pretendia fazer (como apregoava na propaganda oficial) de forma "*lenta, gradual e segura*", impedia a desaceleração do crescimento. Essa levaria ao enfraquecimento político do regime, que preferia correr os riscos de aumentar o endividamento externo, do que os de assumir publicamente, que o crescimento acelerado não podia ser sustentado. Portanto, as escolhas eram: tentar crescer de forma equilibrada ou crescer a qualquer custo.

O governo Geisel não apenas manteve a política de crescimento, mesmo a custo da deterioração das contas externas e de um aumento substancial da dívida externa bruta, que praticamente dobrou nos dois primeiros anos do governo. Mesmo nessas condições foi aprovado em 1975 o II PND. Este plano tinha por objetivo coordenar políticas para a continuidade da substituição de importações no país, através da instalação de um indústria robusta de bens intermediários no país e completar a matriz industrial. A aposta do governo

era plausível naquelas condições: o avanço da industrialização viabilizaria o pagamento do serviço da dívida externa contraída nesses anos, através de crescimento das exportações e redução de importações. Para isso, seria necessário que o custo do Petróleo, que o Brasil importava, não continuasse aumentando e, ainda, que a taxa de juros da dívida externa se mantivesse em patamares moderados.

De início os resultados pareciam favorecer a aposta do governo. A inflação aumentou substancialmente, mas o PIB continuava a crescer a taxas elevadas, embora mais modestas do que a do período do milagre. Mas, quando aconteceu o segundo choque de petróleo, no final do governo Geisel, o Brasil já não tinha fôlego para enfrentar a deterioração das condições internacionais. O efeito somado de duas crises externas levou ao Brasil a ficar sem qualquer alternativa, que não uma recessão profunda. Essas crises foram: (i) - o segundo choque do petróleo, causado pela queda do Xá Reza Pahlevi do Irã e da implantação de um governo Islâmico em Teerã; (ii) - o aumento da taxa de juros em dólar, causada pela política monetária do Presidente do Federal Reserve System, o Banco Central norte-americano, que tentava controlar as pressões inflacionárias e os desequilíbrios decorrentes do crescente déficit público e das contas externas do país.

O ano de 1980 foi o último em que o país tentou sustentar crescimento, apesar da gravidade da situação internacional e da deterioração das condições econômicas externas e internas do país. Ao final do ano, o novo governo Figueiredo foi obrigado a reverter a política de crescimento. A elevada dívida externa brasileira, que tinha de ser financiada com taxas de juros crescentes e o aumento da inflação no país levaram a definitiva perda de credibilidade do novo governo. A agenda do país não passava mais pela economia, o regime militar não era mais sustentável, a estratégia de "legitimação pela eficácia", ou seja, o argumento de que havia uma compensação pela perda da liberdade no crescimento econômico, não mais de sustentava.

O longo governo Figueiredo foi marcado por inflação em ascensão, com a economia crescendo por espasmos - ou seja, poucos anos de crescimento positivo, sucedido por quedas do nível de atividade e deterioração na situação econômica. Até meados da década, o regime foi definitivamente derrotado. Apesar da campanha popular pelas eleições diretas não ter obtido sucesso, o regime militar foi substituído por um governo civil, liderado pelo partido de oposição. Mas tal como o regime militar, o modelo de crescimento econômico que este sustentou não era mais funcional para a economia brasileira. Os novos governos civis levaram uma década de tentativas frustradas até conseguir controlar a inflação e, ainda, foi necessária outra década para economia brasileira voltar a criar mecanismos e condições (econômicas e políticas) para crescer de forma sustentada.

## Debate

*Pergunta: A educação acaba sendo o tema da hora. Andando pelo Brasil, a gente observa um déficit intelectual. A educação brasileira está entre a das nações mais atrasadas. Isso é uma realidade ou uma falácia?*

LCDP: O Brasil apresenta um claro desequilíbrio entre o grau de desenvolvimento e sua educação. Nos anos 1950, a Coreia começou a investir na área da educação, e o Brasil,

naquele período, tinha uma educação relativamente melhor. Em uma geração, a Coreia saiu de um grau de analfabetismo superior ao nosso e criou uma sociedade com nível de educação muito maior e de melhor qualidade do que o nosso. O Programa Internacional de Avaliação de Alunos comprova que aquele país acumula os melhores resultados utilizando um princípio que me parece muito lógico: o professor lá deve ser selecionado entre os melhores alunos. Para viabilizar tal opção, um professor primário na Coreia ganha mais que a média das pessoas de qualificação equivalente.

No nosso caso, os salários de professores primários são tão baixos que vemos absurdos como: o professor primário escolher entre trabalhar como um caixa de supermercado ou ser professor primário. Isso é inadmissível para uma sociedade como a nossa.

*Pergunta: No início da década de 1990, havia um debate muito grande sobre a forma como a dívida foi constituída, e vários grupos políticos defendiam que se fizesse uma auditoria, questionavam inclusive a legitimidade da dívida. Mas em 1993 foi feito um acordo a partir do Plano Brady, não? E não foi exatamente aquele acordo que boa parte do mundo político brasileiro queria. Porém, de certa forma, ele deu alguma folga para que o Plano Real tivesse algum sucesso. A questão é a forma quanto à negociação e à auditoria.*

LCDP: Eu vivi bem esse período, e hoje, sinceramente, acho que essa demanda não fazia muito sentido, porque na prática era impossível se conseguir resultados pretendidos nessa auditoria. Não havia um problema de legitimidade formal: provavelmente todos, ou pelo menos a imensa maioria, dos contratos foram fechados corretamente. Na verdade, a grande questão era que a dívida foi tomada em uma moeda, que estrangeira, o dólar, à taxas de juros flutuantes. Essa forma de empréstimo, que na época foi aceito como razoável, com os choques externos da década de 1970 fez com que o serviço da dívida se tornasse excessivamente oneroso e o processo de renegociação, muito difícil.

Quando a crise eclodiu, a melhor saída era um grande acordo com os países em desenvolvimento para pressionar os credores a chegar a um acordo. Em 1979 e 1982, nenhum país isolado tinha o poder de impor condições de negociação com os credores. Agora, olhando para trás, verifica-se que não havia condições nem domésticas nem internacionais para conseguir essa união, e obter um acordo que teria evitado um longo processo de ajuste dos países endividados.

Não podemos ter um papel de julgamento moral do fracasso da negociação da dívida externa na década de 1980. Como historiador econômico, prefiro procurar entender o que ocorreu. Porque razão o Brasil encontrou tanta dificuldade de enfrentar as condições internacionais adversas daquele período e não conseguiu encontrar alternativas, como em outras ocasiões. Essas são questões importantes, porque estamos hoje reconstruindo a autoconfiança – que perdemos ao longo desse processo.