

ção do capital. A execução deste modelo de crescimento implicaria, por sua vez, a criação de um mercado de capitais e o reforço da coordenação das funções do estado e do sector capitalista (especialmente as multinacionais), de modo a reorientar o excedente económico em sentido capaz de garantir ao grande capital privado (nacional e estrangeiro) o controlo dos sectores 'dinâmicos' (declarados prioritários) da economia e o afluxo de recursos necessários para transformar a base material da economia e para consolidar o poder económico e político da grande burguesia industrial, dentro dos princípios da *economia de mercado*.

2.2. O propósito de sanar as distorções resultantes da *inflação reprimida* levou o Governo Castelo Branco a adoptar uma 'política de verdade' em matéria de preços, que se traduziu na subida brusca de alguns preços de bens fundamentais para a determinação do custo de vida. Assim, por exemplo, os preços dos serviços públicos (com um peso de 7,7% no índice de preços no consumidor) subiram 123,4% em 1964, 71,3% em 1965 e 47,1% em 1966, enquanto as rendas de casa (com um peso de 10,6% no índice de preços no consumidor) subiram 98,4% em 1965 e 83,6% em 1966.⁶³⁴

Foi esta prática que ficou conhecida por *inflação correctiva*,⁶³⁵ expressão que pretende traduzir um conjunto de medidas destinadas a permitir a subida de alguns preços até aí controlados, a corrigir distorções acumuladas que impediam a 'eficiência do sistema de preços' e a aliviar, a médio prazo, a dependência dos sectores atingidos por tais medidas relativamente aos subsídios governamentais.

Considerada indispensável para repor em funcionamento o mecanismo dos preços como instrumento e critério da alocação de recursos, a inflação correctiva traduziu-se, porém, como era de esperar, numa onda autónoma de altas de preços, calculando-se que o impacto inflacionário das medidas adoptadas no seu âmbito durante o período de execução do PAEG se tenha cifrado - tomando em conta apenas a correcção dos preços anteriormente congelados dos serviços públicos, habitação e alimentação - em um aumento dos preços de 9,5% (1964), de 15,9% (1965) e de 12,4% (1966).⁶³⁶

Dir-se-á que, na óptica da política governamental, a subida das tarifas dos serviços públicos contribuiu para a redução dos défices nesses sectores (tradicionalmente cobertos com subsídios do estado), inserindo-se, por isso, no objectivo

634 Cfr. J. WOGART, [2], 528. Não inteiramente coincidentes na sua expressão numérica, mas apontando o mesmo sentido de evolução, são as indicações colhidas em M. SIMONSEN, [2], 15: as rendas de casa terão subido, na Guanabara, 116,2% em 1965 e 84,4% em 1966, enquanto os preços dos serviços públicos terão subido 71% em 1965 e 47,1% em 1966.

635 Expressão lançada em 1965 por BAER/KERSTENETZKY/SIMONSEN.

636 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 235; FOLEY/WOGART, 86 e J. WOGART, [2], 528.

de reduzir o déficit do orçamento do estado. A nosso ver, porém, a amplitude das medidas de correcção dos preços e a persistência com que foram levadas a efeito indiciam que, apesar da proclamada prioridade do combate à inflação, o principal objectivo do governo militar era antes o de repor em pleno funcionamento o capitalismo de livre mercado⁶³⁷.

2.3. Os dois pilares fundamentais da estratégia gradualista de combate à inflação e de toda a política económica da ditadura militar brasileira foram, sem dúvida, a política salarial e a *correcção monetária*. Destes dois aspectos trataremos nas páginas seguintes.

Muitos são os autores que consideram a política de rígido controlo dos salários como a arma mais importante dos governos militares, desde logo porque, sem uma tal política salarial, dificilmente se poderia esperar a obtenção de significativos efeitos neutralizadores da aplicação do expediente da correcção monetária.⁶³⁸

Já antes de 1964 Eugénio Gudim defendia a necessidade de uma política activa de repressão salarial invocando a urgência de pôr cobro à inflação e sustentando que “no caso da inflação brasileira, i.é, da espiral salários-preços no Brasil, não foi a subida dos preços que determinou o reajustamento dos salários, mas principalmente a elevação dos salários reais que pressionou a subida dos preços”.⁶³⁹

Após o golpe militar, o ministro Roberto Campos não hesitava também em afirmar que “o principal pecado do passado laborismo foi a obsessiva preocupação com salários massivamente elevados. Estes iam bastante além do que era possível perante o aumento da produtividade e da produção. O resultado natural desta ilusão foi a aceleração do processo inflacionista”.⁶⁴⁰ Um tal diagnóstico permitia ao mesmo ministro defender perante o Senado, logo em 2 de Abril de 1964, que “o processo costumeiro de revisão salarial, em proporção superior ou igual ao aumento do custo de vida, é incompatível com o objectivo de desinflação com desenvolvimento”.⁶⁴¹

Sabe-se hoje (e sabia-se então) ser errado o diagnóstico acima referido. Com efeito, os custos salariais reais (incluindo todas as prestações para a segurança social) baixaram cerca de 13% entre 1957-60 e 1962-63, o que permitia a contenção dos preços ou mesmo a sua baixa, tanto mais que, entretanto, a produtividade aumentou.⁶⁴² As estatísticas oficiais mostram também que, apesar de um relativo

637 Neste sentido, A. FISHLOW, [3], 80.

638 Tal é, como à frente se dirá, a opinião de M. SIMONSEN, [4], 6.

639 *Apud* A. FISHLOW, [3], 86.

640 *Apud* A. FISHLOW, [4], 277.

641 Transcrição colhida de P. SINGER, [5], 142.

642 Cfr. A. FISHLOW, [4], 277 e G. JUD, 39-49.

abrandamento do "confisco salarial" com os Governos Vargas nos primeiros anos da década de 50, o salário médio real dos operários da indústria transformadora subiu apenas 12,3% (1,7% ao ano) entre 1955 e 1962, subida muito inferior à da produtividade do sector no mesmo período (72,8%, i.é, 8,2% ao ano).⁶⁴³

Se tomarmos o salário mínimo, cujo regime se aplicava essencialmente aos trabalhadores urbanos, os estudos que conhecemos apontam também no sentido de que o salário mínimo real não acompanhou o aumento da produtividade da economia no período que decorre entre meados dos anos 50 e 1964. E como o aumento da produtividade nas actividades urbanas foi superior ao aumento da produtividade à escala da economia como um todo, nem sequer poderá dizer-se - como pretende Gudin, v.g. - que o facto de o salário mínimo ter crescido, entre 1952 e 1961, um pouco mais que o rendimento *per capita* significa necessariamente um aumento dos custos. Entre 1962 e 1964, de resto, o salário mínimo real evoluiu a um ritmo inferior ao do rendimento *per capita*.⁶⁴⁴ No que se refere aos trabalhadores da indústria de São Paulo, Rodolfo Hoffmann e J. Carlos Duarte demonstram, aliás, que o salário mínimo real teve uma evolução muito pouco satisfatória, no período 1956-64.⁶⁴⁵

Os elementos que acabamos de referir parecem-nos bastantes para se poder concluir que a política populista conseguiu cumprir, até 1962/63, a sua função de anestésico das reivindicações laborais. Apesar do ritmo acelerado do crescimento económico registado a partir de 1956, poucos foram os brasileiros que dele beneficiaram e entre estes não estão, certamente, os trabalhadores urbanos assalariados (os trabalhadores agrícolas, esses, foram completamente esquecidos). O carácter excludente do crescimento económico era já patente na sociedade brasileira antes de 1964, embora essa característica se tenha acentuado fortemente com os governos militares.

Embora - como vimos - não encontre qualquer apoio empírico a tese dos que pretendem responsabilizar a política salarial populista pela inflação brasileira, o regime militar veio colocar os trabalhadores e o movimento sindical no pelouri-

643 Cfr. P. SINGER, [6], 104/105. Mesmo um autor como Howard Hellis - chefe de um grupo de economistas da Universidade da Califórnia que assessorou o primeiro Governo do regime militar - reconhece que os salários reais baixaram sempre a partir de 1958. Cfr. H. ELLIS, [4], 178.

644 Cfr. A. FISHLOW, [3], 74 e 78.

645 Eis os índices da evolução do salário mínimo real dos trabalhadores industriais de SP, de acordo com R. Hoffmann e J. Carlos Duarte (*apud* A. FERNANDES, [2], 261), tomando 1956=100: 1957=112; 1958=100; 1959=116; 1960=99; 1961=112; 1962=97; 1963=89; 1964=84.

Mais 'negros' ainda são os resultados publicados pelo movimento sindical brasileiro, segundo os quais o salário mínimo real em SP baixou de 100 em 1958 para 61 em 1964. Cfr. A. FERNANDES, [3], 136.

No que se refere ao RJ, o salário mínimo real, expresso em cruzeiros com o poder de compra de Dezembro/1958 (altura em que o salário mínimo era de 6 cruzeiros), baixou, em Dezembro dos anos seguintes, para 3,95 (1959); 5,11 (1960); 5,00 (1961); 3,21 (1962); 2,97 (1963) e 2,98 em 1964. Cfr. MATTOS/CARVALHO, 30.

nho, fazendo da repressão sindical e do *arrocho salarial* os principais instrumentos da política anti-inflacionista. Para tanto, as autoridades militares não hesitaram em dissolver os sindicatos mais poderosos; em prender, torturar e assassinar dirigentes sindicais e das Ligas Camponesas; em anular o direito à greve; em proibir qualquer acção sindical reivindicativa fora dos tribunais de trabalho; em proibir os reajustamentos salariais em intervalos menores que um ano; em esvaziar os mecanismos da contratação colectiva e em atribuir ao governo federal o poder de fixar os salários mínimos à escala regional.

2.3.1. É certo que uma das primeiras medidas do Governo Castelo Branco, visando claros objectivos de aliciamento político, foi o de aumentar os vencimentos dos trabalhadores do estado, perfazendo encargos globais suplementares para o orçamento federal superiores a 600 milhões de cruzeiros.⁶⁴⁶ Mas o Governo logo se apressou a determinar uma fórmula para futuras actualizações salariais dos trabalhadores da função pública, recomendando a sua aplicação voluntária no sector privado.⁶⁴⁷

Acontece que, em 1964, tal fórmula não foi respeitada na generalidade das decisões dos tribunais de trabalho nem foi aplicada pelos empresários, apesar de o Governo declarar a sua intenção de não conceder créditos através dos bancos controlados pelo estado às empresas que pagassem salários superiores aos resultantes da fórmula governamental. Mas em Fevereiro de 1965 o Governo aplicou a fórmula prevista no PAEG à actualização do salário mínimo, o qual foi aumentado apenas de 57%, percentagem bastante inferior à do aumento do custo de vida desde o último reajustamento. Por outro lado, os funcionários públicos não beneficiaram em 1965 de qualquer aumento salarial e o aumento autorizado para 1966 baseou-se já nos princípios legais entretanto estatuidos. Com efeito, a lei n.º 4.725 (Julho/1965) veio tornar obrigatória a aplicação da fórmula, mesmo aos acordos colectivos julgados ou homologados pelos tribunais de trabalho.

646 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 30. Deve salientar-se, porém, que este aumento beneficiou essencialmente os militares (cujos vencimentos cresceram 120%), de tal modo que os salários dos militares representaram em 1964/65 mais de metade das despesas federais com o pessoal (contra 25% em 1961), atingindo em 1965 um montante equivalente a 1,3% do PIB. A parte das despesas para fins militares perfee, aliás, em 1968, um montante correspondente a 25% das despesas orçamentadas, percentagem que era de 15,1% em 1963. A ideologia e as exigências de segurança do regime militar produziam, assim, os seus próprios factores de pressão inflacionista. Cfr. C. FURTADO, [11], 50 e A. FISHLOW, [3], 85 e 96.

647 Alguns autores (v.g. J. SERRA, [1], 279) salientam mesmo que a violenta compressão dos vencimentos dos trabalhadores da função pública, operada a partir de 1965, constituiu a medida fundamental destinada a permitir a redução relativa das despesas públicas correntes, factor que - juntamente com o agravamento da carga fiscal em termos fortemente regressivos e o recurso à dívida pública - tornou possível a manutenção de níveis elevados de investimento público, indispensáveis para o desenvolvimento das infraestruturas provedoras de economias externas e para a activação da procura inter-industrial que alimentaria o sector privado capitalista.

Resumidamente, a fórmula de actualização salarial assentava nos seguintes pontos: 1) os contratos colectivos são válidos por um ano; 2) o reajustamento no termo do contrato não deverá cobrir por inteiro a perda de poder de compra entretanto verificada em resultado da inflação, mas deve apenas procurar salvaguardar o salário real médio dos vinte e quatro meses anteriores; 3) a manutenção deste salário *médio* ao longo do ano de vigência do contrato é prosseguida através de um suplemento salarial correspondente a 50% da *inflação projectada* para o período de um ano em que o contrato deve vigorar (*resíduo inflacionário*); 4) previsão de uma pequena percentagem correspondente à melhoria da produtividade esperada; 5) os montantes atribuídos como compensação da inflação e da produtividade esperadas são fixados anualmente pelo Ministro do Planeamento.

Se abstrairmos dos custos sociais da sua aplicação (e da questão de saber quem suporta esses custos), não há dúvida de que “uma fórmula deste tipo tem a vantagem de substituir um infundável jogo de greves e pressões por um simples cálculo aritmético”, como sublinhava friamente M. H. Simonsen.⁶⁴⁸

Mas também não há dúvida de que o cálculo aritmético resultante da aplicação da referida fórmula de reajustamento salarial não pode pretender a manutenção do poder de compra dos trabalhadores. Como é evidente, ela não se identifica com o princípio da escala móvel de salários, antes pretende afastar a sua aplicação.

É sabido, por outro lado, que o chamado reajustamento pelo topo (aumento dos salários nominais, ao fim de cada período, em percentagem igual à do aumento do nível geral dos preços) não é método adequado para repor integralmente o poder de compra dos trabalhadores.⁶⁴⁹ Só que a fórmula em análise impede mesmo o ajustamento pelo topo, ao partir do princípio de que a taxa da inflação irá baixar e de que, quando a taxa de inflação está a baixar, não é necessário compensar por inteiro a inflação passada para garantir os salários reais médios.

A experiência revelaria, aliás, que o *resíduo inflacionário* (ou *inflação residual*, como alguns lhe chamam também) estimado e fixado para o período seguinte foi sempre inferior à inflação efectivamente verificada. Também a melhoria da produtividade esperada foi sistematicamente fixada abaixo do aumento efectivo. Não admira, por isso mesmo, que os salários não só não acompanhassem o au-

648 Conferência proferida na Associação Industrial Portuguesa (Julho/1973). Cfr. M. SIMONSEN, [4], 36.

649 Com efeito, mesmo que os salários sejam reajustados em termos equivalentes ao aumento do custo de vida, os trabalhadores conseguem apenas restabelecer o poder de compra que tinham no início do período anterior. Só que, *ao longo de todo o período* de vigência das taxas salariais, os preços vão subindo e os salários não, o que equivale a uma perda progressiva de poder de compra pelos trabalhadores. O poder de compra só é reposto, portanto, através do reajustamento retroactivo pela média. E nem sempre, uma vez que os trabalhadores podem ter-se visto forçados, entretanto, a recorrer ao crédito para compensar o poder de compra perdido, sendo obrigados a pagar juros.

mento da produtividade como ainda vissem o seu poder de compra 'comido' pela inflação, ao longo do período de aplicação do PAEG.⁶⁵⁰

Em 1966 a política de repressão salarial foi aplicada ainda com maior rigor do que nos dois anos anteriores. Alteraram-se, em desfavor dos trabalhadores, os critérios definidores dos índices do custo de vida; fizeram-se os cálculos, de acordo com a fórmula legal, com base numa inflação de 10%, quando na realidade ela viria a ser de cerca de 40%; proibiram-se quaisquer aumentos voluntários acima do previsto na lei n.º 4.725.

Os resultados desta política salarial foram particularmente duros para os trabalhadores mais mal pagos. Depois do grande *boom* dos anos 50, o salário mínimo real médio era em 1967 pelo menos 5% mais baixo que o de 1955, apesar do 13.º mês e das prestações da segurança social. Considerando o período entre Fevereiro/64 e Fevereiro/68, o salário mínimo real médio baixou cerca de 42,5%, continuando a verificar-se uma quebra de 28,3%, mesmo após o reajustamento de Março/68. Na verdade, os ajustamentos do salário mínimo cifraram-se em aumentos de 57% (Março/65), 27% (Março/66) e 25% (Março/67), enquanto o aumento do custo de vida, tomando como base o índice do custo de vida no RJ, foi de 91% (entre Janeiro/64 e Fevereiro/65), de 44% (entre Fevereiro/65 e Fevereiro/66) e de 37% (entre Fevereiro/66 e Fevereiro/67).⁶⁵¹

Para que a situação fique mais clara, importa ter presente que o salário mínimo baliza os rendimentos de frações importantes da população trabalhadora do Brasil. Em 1967, 36,3% da população urbana empregada na indústria, no comércio e nos serviços não ganhava mais que o salário mínimo (apenas 28% no Rio Grande do Sul e 30,6% no Estado de S. Paulo), e 67,5% dos brasileiros que recebiam apenas o salário mínimo eram trabalhadores industriais, percentagem que atingia 71% em SP.⁶⁵²

2.3.2. Os trabalhadores menos qualificados, cuja força negocial dependia essencialmente da contratação colectiva, sofreram também mais que quaisquer outros as consequências das medidas que aboliram as garantias de estabilidade do emprego e permitiram ao patronato rodar com frequência as seus trabalhadores menos qualificados, reduzindo permanentemente a sua remuneração ao salário mínimo. Tal foi, neste plano, a função atribuída ao *Fundo de Garantia de Tempo de Serviço* (FGTS), instituído pela lei nº 5.107/66.

650 Assim o reconhecem mesmo alguns autores que apoiaram o golpe militar, como A. DIAS LEITE, 207-209.

651 Para informações mais desenvolvidas, cfr. A. FISHLOW, [3], 86; L. CARVALHO, 56/57; E. BACHA, [5], 23; Z. SANTIAGO, 10.

652 Cfr. F. OLIVEIRA, 452. Refira-se, no entanto, que o salário médio real na indústria transformadora também baixou à taxa média anual de 9,1% entre 1964 e 1967, só em 1970 se atingindo de novo o nível de 1964. Cfr. L. CARVALHO, 57.

Até 1964, a legislação laboral garantia uma certa estabilidade no emprego, ao determinar que qualquer trabalhador com um ano de serviço numa empresa só poderia ser despedido mediante justa causa, sendo os tribunais de trabalho particularmente exigentes na definição deste conceito. Fora desta circunstância, o despedimento obrigava a entidade patronal ao pagamento de indemnizações variáveis em função da antiguidade do trabalhador na empresa.

De acordo com a legislação de 1966, as empresas podem despedir qualquer trabalhador, independentemente de haver ou não justa causa, passando a ser obrigadas, em compensação, a depositar mensalmente no Banco Nacional de Habitação (BNH), em nome dos seus trabalhadores, um montante correspondente a 8% dos salários pagos. A conta de cada trabalhador aumenta mensalmente, em função dos depósitos efectuados, beneficia da correcção monetária e vence juros variáveis entre 3% e 6% ao ano, conforme a duração do emprego, podendo os trabalhadores movimentar os seus depósitos, segundo critérios fixados legalmente, em caso de despedimento ou aposentação.⁶⁵³

Os defensores da nova ordem imposta pela ditadura militar argumentam que este regime só é desfavorável para a minoria de trabalhadores com mais de dez anos de antiguidade na mesma empresa (os quais, antes de 1964, tinham direito, em caso de despedimento sem justa causa, a uma indemnização igual ao salário mensal vezes o dobro do número de anos de trabalho na empresa), sendo mais vantajoso para a grande maioria dos trabalhadores, que, de acordo com o regime do FGTS, receberão sempre uma compensação em caso de despedimento, quer haja justa causa quer não.

É fácil demonstrar a inconsistência de tal argumentação. Do ponto de vista global da acumulação do capital, poderá dizer-se que o FGTS representa uma forma de "captação directa de excedente" (Celso Furtado), através da 'expropriação', imposta aos trabalhadores assalariados, de uma parte do seu salário, que são forçados a poupar. Outra coisa não são, em boa verdade, as pretações-depósitos que as empresas são obrigadas a fazer para o FGTS, de modo a concentrar nas mãos do estado (através do BNH, cujo capital é constituído, em grande parte, pelos depósitos do FGTS) uma parte do excedente captado pela via do *arrocho salarial*, permitindo manter níveis elevados de investimento na indústria de construção civil.⁶⁵⁴

653 Em 1971, com vista a baixar os custos dos financiamentos concedidos pelo BNH, o Governo fixou em 3% os juros a vencer pelas quotas dos trabalhadores integrantes do FGTS. A fim de tentar manter o ritmo de expansão da construção civil - que então atravessava algumas dificuldades, em consequência do baixo poder de compra da grande massa dos assalariados -, o Governo permitiu também que os trabalhadores não tivessem que esperar cinco anos para poderem movimentar a sua conta, desde que os fundos levantados se destinassem à compra de habitações através do BNH. Cfr. J. SERRA, [1], 287.

654 Cfr. *infra*, capítulo quinto.

Por outro lado, o sistema resultante da instituição do FGTS traduz-se na condenação dos trabalhadores à situação de poderem ser despedidos livremente em qualquer altura (sendo certo que a segurança do emprego vale mais do que os benefícios que podem esperar do FGTS), tornando-se mais difícil, graças à mudança frequente de emprego (no caso de o encontrarem), aceder a níveis salariais superiores ao salário mínimo. Por outro lado, os salários reais baixaram, a partir de 1964, a um ritmo superior a 8% ao ano, sabendo-se que a pouco mais de 8% do seu salário poderá montar o benefício máximo que qualquer trabalhador pode extrair do FGTS.

Acresce que este regime de livre despedimento por parte da entidade patronal acentua a insegurança dos trabalhadores e permite a cada empresário manter na sua empresa, permanentemente, uma grande percentagem de trabalhadores recém-admitidos.⁶⁵⁵ Assim se torna mais difícil o desenvolvimento de relações de solidariedade e a formação de uma consciência de classe, indispensável para o fortalecimento da organização e da acção reivindicativa dos trabalhadores, sabido como é que, para níveis salariais idênticos, a taxa de sindicalização e de empenhamento sindical é tanto maior quanto maior for a estabilidade com que contam os trabalhadores e o seu tempo de permanência na mesma empresa. E é claro que o enfraquecimento da representatividade e da capacidade de mobilização dos sindicatos - que também por esta via foi prosseguido - não é um elemento favorável aos trabalhadores.

Na perspectiva dos empregadores, porém, este esquema permite a gestão livre do seu estoque de mão-de-obra em função das flutuações da procura dos seus produtos; viabiliza uma rotação mais intensa dos trabalhadores, furtando-se deste modo a certos reajustamentos salariais acima do salário mínimo; permite manter uma percentagem elevada de trabalhadores recém-admitidos, menos organizados e menos reivindicativos; possibilita que se 'deitem fora' os trabalhadores com mais de quarenta anos, considerados menos produtivos (daí que, em 1970, só 13% dos trabalhadores paulistas da indústria química e farmacêutica tivessem mais de quarenta anos e só 6,6% tivessem cinquenta anos ou mais).

655 Um inquérito realizado em SP em 1971 mostra que, na indústria química e farmacêutica, o despedimento de trabalhadores sindicalizados aumentou 200,8% entre 1966 e 1970, tendo aumentado 256,1% a percentagem de despedimentos de trabalhadores com mais de um ano de serviço, de tal modo que 42% dos trabalhadores do sector estavam no emprego há menos de três anos e só 21% tinham um tempo de permanência entre três e cinco anos. Antes de 1964, os dirigentes sindicais eram recrutados entre os 'trabalhadores estáveis', os quais constituíam também o núcleo que liderava as lutas reivindicativas ao nível das empresas, pela sua maior experiência, mas, sobretudo, porque não era fácil o seu despedimento. Nas condições decorrentes do regime do FGTS, este núcleo dirigente desapareceu por ter desaparecido a protecção de que disfrutava. Cfr. J. SERRA, [1], 261; F. OLIVEIRA, 478/479; P. SINGER, [6], 80.

E tudo isto fazendo desaparecer qualquer custo directo a suportar pelas empresas em consequência do despedimento de trabalhadores seus, uma vez que os fundos depositados pelas empresas e que integram o FGTS são considerados tecnicamente um complemento da folha de salários e, portanto, elementos dos custos normais das empresas, facilmente repercutidos nos preços e, aliás, mais que compensados, enquanto forma de 'salário indirecto', pela compressão do 'salário directo' imposta pela ditadura.

De resto, as estatísticas oficiais mostram que o custo total da mão-de-obra para a indústria diminuiu entre 1964 e 1970.⁶⁵⁶ Deste modo, pagando salários muito baixos à grande massa dos trabalhadores, as empresas ficavam em condições de pagar melhores salários aos técnicos de nível mais elevado, cuja procura aumentou em consequência das novas técnicas inerentes à 'modernização da economia' trazida pelas multinacionais. Este comportamento do grande patronato insere-se, aliás, na política deliberada de abertura do leque salarial e de redistribuição negativa do rendimento prosseguida pelos governos militares.

Em resumo, poderá dizer-se que a política salarial adoptada a partir de 1964 contribuiu não só para a degradação do poder de compra dos trabalhadores e para o reforço da desigualdade na distribuição funcional do rendimento, mas também para acentuar o grau de concentração do rendimento no seio dos trabalhadores assalariados (incluindo nestes os técnicos e directores), o qual não será inferior ao que se verifica quando se toma o conjunto da população brasileira.⁶⁵⁷

2.4. Ao serviço dos objectivos do programa gradualista definidos no PAEG é que deve entender-se também - como acima dissemos - a adopção do instituto da *indexação* (ou *correção monetária*, segundo a expressão consagrada no Brasil).

A importância da discussão que se tem travado acerca deste instituto e o relevo que neste domínio tem sido atribuído à experiência brasileira da correção monetária - um êxito, segundo uns; um fracasso para outros; uma panaceia para alguns outros -, justificará que nos detenhamos com algum vagar sobre este ponto.⁶⁵⁸

656 Para 1960=100, os índices são (cfr. J. SERRA, [1], 264): 1964=97,5; 1965=96,9; 1966=92,0; 1967=96,9; 1968=89,8; 1969=88,8; 1970=90,9.

657 Dados referentes a 1966 mostram uma grande desigualdade e uma elevada concentração dos rendimentos salariais no conjunto da indústria transformadora, de tal forma que 1% dos trabalhadores recebiam cerca de 20% da massa salarial e os 5% mais bem pagos arrecadavam 30,4%, percentagem superior à que cabia aos 60% dos trabalhadores mais mal pagos. Cfr. C. FURTADO, [11], 49 e J. SERRA, [1], 265, onde se adianta que, depois de 1966, esta desigualdade só pode ter-se acentuado.

658 Um esquema de indexação generalizada ("tabular standard", na designação de há dois séculos atrás) fora já preconizado na Inglaterra em 1707 por William Fleetwood e em 1807 por John Wheatley, sendo retomada a sua defesa por W. Stanley Jevons (1875) e por Alfred Marshall (1886). Já no século XX, a indexação foi defendida por J. M. Keynes em 1924 (recomendação apresentada à *Royal Commission on National Debt and Taxation*) e por Irving Fisher em 1925, apesar das reticências dos mais ortodoxos,

2.4.1. Milton Friedman é actualmente um dos mais destacados defensores da indexação, e foi sem dúvida por influência dos meios monetaristas que ela acabou por ser incluída como peça importante do 'modelo brasileiro'.⁶⁵⁹

recessos de que de tal prática resultasse a perda de confiança na moeda e a convicção de que as autoridades confessavam assim a sua incapacidade para controlar a inflação, desistindo mesmo de tentar consegui-lo.

Mais recentemente, sistemas de indexação têm sido praticados, a partir de começos dos anos 50, em países como a França, Finlândia, Áustria, México, Chile, Israel, EUA, Bélgica, Itália, Luxemburgo, além do Brasil, evidentemente. Para indicações bibliográficas sobre a indexação e a sua história, cfr. D. FINCH; FERNANDEZ/HANSON, 391-393; G. JUD, 3-41 e M. FRIEDMAN, [10], 58-61. Em apêndice a este estudo de Milton Friedman (pp. 46-58), podem ainda ler-se estratos dos pontos de vista, nem sempre coincidentes, defendidos, em épocas várias, por Joseph Lowe, W. Stanley Jevons, Walter Bagehot, Robert Giffen, Alfred Marshall e J. M. Keynes. Para experiências mais recentes, além da bibliografia que a seguir referiremos em notas de rodapé, são importantes fontes de informação as monografias da OCDE sobre *Indexation of Fixed Interest Securities* (Paris, 1973) e da OIT sobre *L'indexation des salaires dans les pays industrialisés à économie de marché* (Genebra, 1978).

Para se ficar com uma ideia da amplitude da aplicação das cláusulas de indexação, tomaremos o exemplo dos EUA. No sector privado da economia, mais de metade dos trabalhadores sindicalizados estão actualmente abrangidos por uma qualquer cláusula contratual de indexação, o mesmo se verificando relativamente a grande número de trabalhadores não sindicalizados que acordam o mesmo com os seus patrões. A indexação abrange também muitos contratos de empreitada ou de entrega de produtos a prazo, contratos de arrendamento, contratos de pagamento de *royalties* e certos ramos da actividade seguradora (automóvel, incêndios, etc.). No que se refere aos contratos e outras operações do estado, a indexação cobre o campo muito vasto das prestações da segurança social (incluindo as pensões de reforma dos funcionários federais), os salários de muitos empregados da Administração e os impostos expressos em termos de percentagem fixa do preço ou de outro valor-base, os quais são indexados automaticamente.

O alargamento do âmbito de aplicação da indexação, de modo a abranger aspectos tão importantes como a cobrança dos impostos sobre o rendimento dos particulares e das sociedades, os títulos da dívida pública, as operações de crédito a longo prazo entre empresas privadas, a emissão de obrigações por parte destas, bem como a generalidade dos contratos de trabalho, as rendas de casa e os contratos a longo prazo, é defendido com calor, entre outros, por Milton Friedman (cfr. M. FRIEDMAN, [10], 26-39). Mas este continua a ser um tema controverso entre os economistas, uma vez que às vantagens da indexação, apontadas por uns, contrapõem outros o risco de a indexação, dado o seu poder de 'neutralizar' os custos sociais da inflação, abrir as portas a práticas governamentais cada vez mais inflacionárias, com a consequente aceleração do ritmo da inflação. Cfr. BAUMOL/BLINDER, 301/302.

659 Arnold Harberger é outro dos economistas de Chicago que, perante a realidade das inflações crónicas em vários países da América Latina, advoga a conveniência de se pôr termo à inflação de modo gradual (o que há a fazer para conseguir uma estabilidade permanente do nível de preços, designadamente no domínio da reforma fiscal, levanta muitos obstáculos e exige tempo para se chegar às conclusões necessárias), o que implica a permanência da inflação durante algum tempo. Daí a necessidade de "incorporar no sistema melhores métodos de viver com a inflação", métodos que se traduzem na prática da indexação, particularmente no que se refere à taxa de câmbio (de modo a evitar a distorção da relação entre preços internos e preços externos e a favorecer as exportações), aos depósitos a prazo, títulos hipotecários e depósitos-poupança (com vista a incentivar a poupança e a aumentar a capacidade do sistema bancário para a mobilizar), ao crédito às empresas industriais (de modo a melhorar a alocação de fundos no mercado de capitais e a estimular a estruturação e o desenvolvimento de um mercado de capitais a médio e a longo prazo), aos salários (com o objectivo de, através de ajustamentos frequentes, manter o nível dos salários reais, dado o contributo insignificante dos salários para a inflação) e às obrigações fiscais (através de sistemas tipo *pay-as-you-go* e outros, que reduzam o intervalo de tempo entre o momento em que o imposto é devido e o momento em que é pago, com vista a evitar ou a reduzir a quebra do valor das receitas fiscais que as inflações aceleradas provocam, mesmo quando não afectam a elasticidade do sistema tributário). Cfr. A. HARBERGER, [3], 257-264 e [4], 1.013/1.014.

A análise friedmaniana começa por distinguir entre *indexação compulsiva* e *indexação voluntária*.⁶⁶⁰

A primeira, imposta através de medidas legislativas, deveria ser praticada em todos os contratos e operações do estado, desde a contratação de pessoal aos contratos de aquisição de bens, aos empréstimos contraídos junto do público e à cobrança de impostos. Assim se evitaria a tributação subreptícia, clandestina, através da inflação ("taxation without representation"), colocando os parlamentos (e os governos) perante as suas responsabilidades no que respeita aos impostos que votam (e cobram) e às despesas que autorizam (e realizam).

A segunda deveria ver alargada a sua aplicação à generalidade dos contratos privados, cabendo ao estado não apenas autorizá-la mas encorajá-la através da adopção de medidas legislativas adequadas.

Estes dois tipos de indexação não devem, porém, equacionar-se separadamente, uma vez que a adopção de cláusulas de indexação por parte do estado, nomeadamente no que se refere à cobrança de impostos, ajudaria a remover sérios impedimentos à generalização da indexação na economia privada.

A indexação não é um instrumento do qual se possa esperar que aumente ou que reduza a taxa de inflação. Este é um aspecto que julgamos essencial para o entendimento do significado da indexação como instrumento de política económica. E Friedman conta-se entre os autores que sublinham este ponto. O professor de Chicago salienta, no entanto, que uma indexação generalizada (que abranja todos os contratos e operações financeiras do estado) se traduzirá numa redução substancial das receitas do *inflation tax*, daí derivando um menor incentivo ao recurso a práticas inflacionistas por parte dos governos. Por outro lado, a indexação reduzirá substancialmente os efeitos secundários das variações da taxa de inflação, tornando politicamente possível sustentar a inflação relativamente cedo e depressa. Nomeadamente, um sistema generalizado de indexação reduzirá os efeitos adversos, no domínio da produção e do emprego, que inicialmente resultam de uma política anti-inflacionista tal como a concebem os monetaristas.

"Uma boa moeda - escreve Friedman⁶⁶¹ -, uma moeda de confiança, é um instrumento melhor que a indexação". Esta não é, pois, considerada uma coisa boa e desejável em si mesma, sendo preferível que a estabilidade dos preços tornasse desnecessária a indexação. O mesmo autor entende, porém, que um sistema de indexação generalizada é, apesar de tudo, um mal menor em confronto com uma política monetária errada, que acabe por conduzir a acelerações perió-

660 Cfr. M. FRIEDMAN, [12], 73-81 e [11], 26.

661 Cfr. M. FRIEDMAN, [12], 77.

dicas da inflação, até se atingirem situações explosivas. E, perante uma situação de inflação, não haveria expediente mais adequado para reduzir os danos por ela causados e para facilitar a adopção e execução das medidas capazes de a suster. Friedman insiste, no entanto, em que a indexação não deverá tomar-se como panaceia, desde logo porque é impossível indexar todos os contratos, mas também porque, em muitos casos, a indexação implica um custo.⁶⁶²

2.4.2. A inflação é, para os monetaristas, um verdadeiro "imposto oculto", uma autêntica "taxation without representation", proporcionando importantes recursos aos governos sem que estes tenham de vencer as dificuldades técnicas ou os obstáculos políticos que tornam difícil o recurso à tributação aberta, sujeita à aprovação dos parlamentos e ao juízo da opinião pública. Daí a atracção dos governos pelo recurso a políticas inflacionárias, que lhes propiciam, com baixos custos políticos, os recursos de que carecem para financiar as guerras, para prosseguir políticas de grandeza e de fachada, para realizar grandes planos de obras públicas ou para quaisquer outros objectivos.

Assim sendo, uma vez desencadeado o processo inflacionista, não é fácil que os governos se disponham a acabar com a inflação. Não porque seja difícil encontrar a solução técnica: bastaria reduzir a taxa de crescimento da quantidade de moeda. Difícil seria, porém, aceitar politicamente a perda das receitas do *inflation tax*, perda que obrigaria os governos a reduzir as suas despesas, a aumentar os impostos ou a recorrer a empréstimos junto do público à taxa de juro do mercado, renunciando à criação de moeda para financiar despesas ou para reembolsar empréstimos anteriores.

Pois bem. A existência de um sistema obrigatório de indexação para o sector público e a prática generalizada da indexação em toda a economia teria a vantagem de reduzir (de, tendencialmente, anular) as receitas dessa forma de tributação subreptícia e 'anestesiante' da opinião pública que é a inflação. Matando a galinha dos ovos de ouro, a indexação anulará ou reduzirá, consideravelmente, as resistências políticas que, de outro modo, podem inviabilizar ou enfraquecer a vontade política de acabar com a inflação.

Por outro lado, de acordo com as concepções friedmanianas, a adopção de adequadas políticas anti-inflacionistas produz efeitos secundários particularmente adversos, os quais se traduzem em recessão e aumento do desemprego, efeitos que, embora temporários, podem arrastar-se por um período de tempo considerável.

Segundo as teses monetaristas, taxas de inflação crescentes traduzem-se na aceleração da taxa de crescimento da despesa monetária global, o que significa

662 Cfr. M. FRIEDMAN, [10], 42 e 45.

que a luta contra a inflação passa necessariamente pela desaceleração desta última taxa. Só que é necessário o decurso de um determinado lapso de tempo para que a redução da taxa de crescimento da despesa monetária global encontre um ajustamento pleno no que se refere à produção e ao nível dos preços. Há, pois, que suportar os efeitos deste *time lag* mais ou menos longo entre o momento em que se inicia a política de redução da taxa de crescimento da quantidade de moeda e o momento em que se começam a sentir os seus efeitos em termos de desaceleração da taxa de inflação, até à sua estabilização.⁶⁶³

Ora a necessidade deste lapso de tempo para que a comunidade adapte o seu comportamento à redução das taxas de crescimento da despesa monetária, até que se anulem as expectativas inflacionistas e a própria inflação, é que explica, segundo Friedman, os efeitos secundários negativos da política anti-inflacionista, os quais consistem em distorções dos preços relativos, da estrutura da produção e do nível do emprego. Distorções que derivam, neste caso, da *deflação não antecipada*, porque os contratos são firmados em termos de preços nominais, na base de expectativas erradas acerca do curso provável da inflação futura.

É natural que, perante a redução do ritmo de crescimento da despesa monetária total, cada produtor pense que ela se reporta apenas à sua ou ao sector em que se insere e que se trata de um fenómeno meramente temporário. A sua reacção traduzir-se-á, pois, na redução da produção e/ou no aumento dos seus estoques de bens produzidos, mas não na baixa dos preços. Do mesmo modo, os trabalhadores considerarão que as dificuldades são passageiras, aguardando que sejam de novo chamados à sua empresa ou procurando trabalho em outra, sem pensar em aceitar salários mais baixos ou em moderar as suas expectativas acerca da evolução dos (seus) salários monetários.

Isto significa que a luta contra a inflação traz consigo uma quebra do ritmo de crescimento da produção (que pode chegar à estagnação ou mesmo à baixa do nível da produção), um aumento do desemprego e da capacidade de produção ociosa e um aumento dos estoques de mercadorias não vendáveis. Situação esta que se manterá até que as reacções dos agentes económicos conduzam à redução generalizada da taxa de inflação e da taxa de aumento dos salários nominais, modificando as expectativas das pessoas acerca da inflação futura, condição indispensável para que se verifique o relançamento da actividade económica e o aumento do emprego. Só que varia de sector para sector o ritmo de ajustamento

663 M. FRIEDMAN, [10], 32, refere que o *time lag* estimado para os EUA e para a Grã-Bretanha entre a alteração (aumento ou redução) da taxa de crescimento da quantidade de moeda e a alteração da taxa de inflação anda à roda dos dois anos.

das reacções dos agentes económicos e de adaptação das suas expectativas acerca da inflação futura, o que provoca distorções (por vezes substanciais) nos preços relativos e na estrutura da produção, cuja correcção provocará, por sua vez, mais tarde ou mais cedo, perturbações económicas adicionais.

Tendo em conta as dificuldades resultantes da política anti-inflacionista, não admira que elas sejam consideradas como os maiores obstáculos (políticos) a que se combata firmemente a inflação, sobretudo quando os governos estão obrigados à prossecução de uma política de pleno emprego. Estas são as situações em que mais dificilmente a opinião pública aceitará aqueles efeitos secundários negativos da política anti-inflacionista e em que os governos menos arriscam a manifestação de uma clara vontade política de acabar com a inflação e de persuadir as pessoas a aceitar o sacrifício temporário da recessão e do desemprego. Perante a recessão, os governos reagirão - talvez em excesso - com a adopção de medidas que de novo relançarão a inflação e as expectativas inflacionistas.

2.4.3. Eis as condições que servem de pano de fundo à defesa da indexação, com a alegação de que, dadas as dificuldades (ou a impossibilidade) de estancar o processo inflacionário, ela pode permitir a sua neutralização. Se, à medida que aumentarem os preços, se aumentar imediatamente e na mesma proporção o conjunto dos rendimentos, dos créditos e das dívidas, poderá dizer-se que, a partir de então, ninguém ganhará ou perderá com a inflação. A continuação da alta dos preços deixará de ter razão de ser e transformar-se-á, se porventura persistir, num mero problema contabilístico, sem qualquer alcance real.

Contrariando esta visão optimista, os adversários da indexação alegam que um sistema de indexação imediata e generalizada implica a perpetuação da inflação e a aceleração incontrolável do processo inflacionista, qualquer que seja a sua origem.

1) A verdade é que - alegam os que assim pensam⁶⁶⁴ - se existe inflação é porque o equilíbrio económico anterior já não era viável, o que obrigou a um novo equilíbrio conseguido através da alta dos preços. A neutralização dos efeitos da inflação mediante um sistema de indexação imediata e generalizada significaria o regresso às condições anteriores à inflação, as quais implicam que uma nova subida dos preços venha restabelecer o equilíbrio que elas não garantem (como já antes não garantiam). A cada nova subida de preços seguir-se-ia imediatamente a neutralização operada através da indexação, mas esta desencadearia uma nova alta dos preços, e assim sucessivamente, não se vendo quando e como parar este processo.

Assim sendo, se se admitisse que *todos* os ajustamentos se processavam imediatamente, tal equivaleria a uma velocidade infinita do processo de subida dos preços. Mas como, na prática, se verificaria a ocorrência de desfasamentos, de sector para sector, na aplicação da indexação, tal equivaleria a concluir que, para além de perpetuar e acelerar o processo inflacionista, a indexação (mesmo que *imediate e generalizada*) não pode acabar com as distorções e as injustiças distributivas próprias dos períodos de inflação.

2) Para além desta primeira linha de contestação de um esquema de indexação generalizada, outros argumentos são ainda aduzidos no sentido de demonstrar que um tal esquema produz um impacto inflacionário sobre a economia, implicando a perpetuação da inflação.

a) Invoca-se, por um lado, que a indexação reduz as receitas que os governos extraem da inflação apenas no que se refere ao imposto sobre as reservas líquidas resultantes da emissão adicional de papel-moeda. Reduziria, no entanto, as receitas perante uma dada taxa da inflação, o que poderia induzir os governos a provocar (ou a tolerar) uma inflação mais acentuada (que equivaleria a um aumento da taxa do *inflation tax*);

b) Alega-se, por outro lado, que a adopção de um sistema de indexação generalizada pode ser interpretada pelos agentes económicos e pela opinião pública em geral como sinal de que o governo desistiu de combater a inflação, procurando apenas *viver com a inflação*, interpretação que poderá levar as pessoas a aumentar as suas antecipações da inflação futura, com a conseqüente redução das reservas líquidas que se querem deter e, daí, um impulso no sentido do aumento do nível dos preços;

c) Defende-se ainda que o facto de a indexação generalizada remover as distorções nos preços relativos provocadas pela inflação significa que passa a ser mais fácil para as pessoas reconhecer as variações da taxa de inflação, reduzindo o tempo necessário para a adaptação a essas variações e tornando o nível nominal dos preços mais sensível e variável;

d) Invoca-se, finalmente, que a inflação tem a vantagem de compatibilizar as reivindicações incompatíveis de grupos sociais diferentes que vão além do produto total a distribuir. Perante tais reivindicações incompatíveis e inviáveis, a inflação resolve o problema iludindo as pessoas: pensam que foram satisfeitas as suas pretensões, mas os seus rendimentos nominais são, na realidade, reduzidos pela inflação não antecipada. A indexação generalizada viria impedir isto mesmo, pondo a nú a incompatibilidade das exigências dos vários grupos sociais. Designadamente, a indexação teria como conseqüência que os trabalhadores, que aceitam em regra salários reais mais baixos em resultado da inflação não

antecipada, não estejam dispostos a aceitar os mesmos salários reais, através de negociações abertas.

2.4.4. - A todas estas objecções responde Milton Friedman.⁶⁶⁵ Quanto a esta última, recusa a visão da sociedade que ela pressupõe e adianta que, se assim se passassem as coisas, a única saída lógica seria aceitar uma inflação desenfreada ou uma sociedade autoritária, governada pela força.⁶⁶⁶

No que se refere à primeira objecção referida, procura-se anulá-la alegando que nada "permite afirmar que da indexação resulte um aumento (ou uma redução) da taxa de inflação. Isto porque as cláusulas de indexação só se tornam efectivas em resultado de um prévio aumento dos preços, não tendo, por si, qualquer efeito directo sobre a taxa de inflação. A indexação provoca uma transmissão da inflação mais rápida e mais uniforme, mas daí resulta tão só serem menores os danos por ela provocados. A indexação generalizada assegura que a inflação

665 Cfr. M. FRIEDMAN, [10], 44/45.

666 No que se refere à indexação dos salários nos países capitalistas desenvolvidos, H. SUZUKI discute os argumentos invocados pró e contra a sua prática, quer na perspectiva patronal quer na perspectiva dos trabalhadores (este é um ponto também abordado em G. JUD, 21-24). No que se refere à questão de saber se a indexação funciona ou não como correia de transmissão de consequências inflacionistas, Suzuki não deixa de concordar, em contraposição aos que respondem afirmativamente, que, mesmo sem indexação, os salários sempre acabariam por se ajustar à alta dos preços. Isto porque um dos principais elementos tidos em conta nos processos de negociação colectiva é sempre a variação do custo de vida (a par do nível dos salários praticados em outros sectores, da evolução da produtividade, da taxa de lucro e da capacidade financeira da empresa ou do sector em causa). E refere mesmo que alguns adversários da indexação alegam que ela enfraquece a posição negocial dos trabalhadores, na medida em que os priva de um argumento de peso, o da alta do custo de vida.

De qualquer modo, estudos empíricos relativos ao ano de 1977 indicam que a actualização salarial efectiva foi mais elevada, nos EUA, para os contratos não indexados do que para os contratos com cláusulas de indexação, embora os resultados sejam de sentido inverso nos casos da Bélgica (1977) e do Luxemburgo (1975).

Suzuki tem razão, a nosso ver, ao concluir que tudo depende da natureza da inflação, da capacidade negocial dos trabalhadores não abrangidos pela indexação e do tipo de indexação praticado. No que se refere a este último aspecto, a sensibilidade do ajustamento dos salários à alta dos preços depende do limite a partir do qual o ajustamento é possível, do prazo de validade do ajustamento e da fórmula do ajustamento. Mas é raro - se não mesmo impraticável - que um aumento dos preços se repercuta imediatamente nos salários.

Não falta, porém, quem defenda que a indexação dos salários deve ser apenas *parcial* (e não *completa*), para facilitar a flexibilidade da economia perante choques como o da subida do preço do petróleo em 1973. Esta subida fez aumentar o índice de preços no consumidor; se os salários beneficiassem de uma indexação em proporção igual à do aumento dos preços, muitas empresas poderiam abrir falência - defende Robert GORDON, 324-329 -, se não aumentasse a procura dos seus produtos. Para evitar as falências, o governo e as autoridades monetárias interviriam no sentido de provocar um aumento da procura global, o que acabaria por transformar um choque temporário da oferta em um processo de inflação crescente. Isto mesmo, segundo Gordon, teria acontecido no Brasil a partir de 1973/74. Trata-se de um erro de diagnóstico, como veremos à frente. Desde logo, no Brasil a indexação dos salários está longe de ser *completa*, antes foi um instrumento que contribuiu para baixar os salários reais ou para evitar a sua subida 'normal'.

afecta de modo idêntico os vários preços e salários, evitando assim as distorções nos preços e salários relativos.

Quanto ao mais, pode dizer-se que não é à indexação que cabe eliminar a inflação. Este é um objectivo a prosseguir através de uma adequada política anti-inflacionista. Permanece, quanto a nós, o risco de a indexação facilitar a tendência para perpetuar a inflação e para acelerar o processo de subida dos preços. E, ao menos na prática, dificilmente se concebe um sistema de indexação *imediate e generalizada* tão perfeito que seja capaz de neutralizar as distorções e as injustiças inerentes aos processos inflacionistas.

Relativamente à segunda questão acima enunciada, Friedman entende que a objecção aí levantada só dá força à sua tese de que quanto mais cedo se adaptarem as instituições à situação de inflação, melhor.

A terceira objecção aludida tem um fundo de verdade: a indexação permite *viver com a inflação*. Mas ela é também um bom expediente para viver com a deflação, sendo certo que quando, em 1886, Alfred Marshall defendeu a indexação, o fez tendo perante si um processo deflacionista, como outros, em circunstâncias idênticas, tinham já advogado em 1820 e em 1830. De qualquer modo, a objecção em causa não afecta a utilidade das cláusulas de indexação como expediente para remover os obstáculos políticos a que se ponha termo à inflação.

Finalmente, no que toca ao quarto argumento acima resumido, Friedman entende que, exactamente pelo que invocam os seus adversários, a indexação torna as variáveis reais menos sensíveis e mais estáveis, o que é uma boa coisa. Na medida em que torna menos importante a formulação de antecipações correctas acerca da taxa da inflação futura, a indexação generalizada poderá mesmo reduzir a atenção prestada a tais antecipações, proporcionando assim uma estabilidade maior.

Mas a grande vantagem de um sistema generalizado de indexação é, dentro da perspectiva monetarista, a de tornar mais fácil a adopção pelos governos e a aceitação pelos agentes económicos e pela opinião pública de uma política de combate à inflação.

Em primeiro lugar, porque a indexação moderará muitas das dificuldades e distorções que, sem ela, resultariam de uma redução (não antecipada) da taxa da inflação futura. Com efeito, um sistema generalizado de indexação moderará as expectativas inflacionistas, o que provocará uma moderação das taxas de crescimento dos salários, permitindo que os empregadores não fiquem em dificuldades por causa de contratos de trabalho que implicam taxas de aumentos salariais demasiado elevadas, em período de desaceleração da inflação. O mesmo se passará com as pessoas e as empresas que recorrem ao crédito e que beneficiarão, relativamente às dívidas pendentes, de taxas de juro mais ajustadas à baixa da

taxa de inflação. A indexação torna menos arriscado o recurso ao crédito e incrementa a construção civil e os contratos a longo prazo (cujos preços serão ajustados mais tarde de acordo com o índice de evolução do nível geral dos preços), contrariando assim a tendência para adiar os investimentos produtivos.

Em segundo lugar, a indexação encurta o período de tempo necessário para que a diminuição da taxa de crescimento das despesas monetárias totais produza todos os seus efeitos em termos de redução da taxa de inflação. É que a desaceleração da procura far-se-á sentir em vários sectores da economia e os seus efeitos sobre os preços acabarão por transmitir-se aos contratos de trabalho, aos contratos para produção e entrega de bens a longo prazo, às taxas de juro dos créditos pendentes. Os custos das empresas (salariais e outros) crescerão menos rapidamente, encorajando os empresários a produzir mais e a empregar mais trabalhadores do que fariam se não vigorasse a indexação. Deste estímulo ao aumento da oferta resultarão efeitos contrários ao aumento dos preços, o que irá repercutir-se, por sua vez, na contenção dos salários e de outros custos.

Por tudo isto, a indexação permitirá que a política monetária restritiva que as autoridades monetárias têm de adoptar para sustentar a inflação se traduza numa redução muito mais regular do ritmo de inflação e em um menor (e mais passageiro) aumento do desemprego. Para tanto, será indispensável, na óptica de Friedman, que os governos anunciem e mantenham a firme vontade política de levar até ao fim a sua política anti-inflacionista, sem recuar perante os efeitos secundários que não deixarão, apesar de tudo, de se fazer sentir, no domínio da produção e do emprego. Desistir às primeiras dificuldades seria transformar a tentativa de combater a inflação em um mero "exercício masoquista".⁶⁶⁷

2.4.5. Por nossa parte, reconhecemos que a indexação pode oferecer algumas das vantagens que em teoria lhe são atribuídas. A questão que se levanta é a de saber se a sua aplicação poderá fazer-se (e terá vindo a fazer-se) de acordo com o desenho teórico que dela se apresenta.

Partindo do princípio de que um *sistema de indexação geral e imediata* não passa de um sistema teórico, tem de concordar-se que o significado e o alcance de um qualquer sistema concreto de indexação depende de três factores principais: a definição do âmbito de aplicação; a conformação do processo (tramitação) da indexação; a escolha do índice que serve de base à indexação.

Conforme sejam uns ou outros os grupos e os interesses que se querem proteger dos efeitos da inflação, assim será a resposta dada a cada um destes três pontos.

Querem-se proteger os trabalhadores ou os empregadores, os inquilinos ou os senhorios, os credores ou os devedores, os que colocam as suas poupanças em depósitos a prazo e outras formas de investimento financeiro ou os empresários? Da resposta a estas questões dependerá a definição do âmbito de aplicação da indexação, beneficiando uns e excluindo outros.

Relativamente ao segundo aspecto, embora possa fazer-se um raciocínio paralelo para outros casos, a sua importância prática ressalta facilmente se tomarmos o caso da indexação aplicada aos contratos de trabalho. A preservação do poder de compra dos trabalhadores através do mecanismo da indexação aconselha que o ajustamento dos salários se faça no mais curto prazo de tempo a seguir à subida dos preços (imediatamente a seguir seria o ideal). Muitas vezes, porém, estabelece-se (por lei ou por acordo) que o processo de ajustamento salarial só terá lugar se e quando for atingida uma determinada taxa mínima de aumento da inflação. Mesmo quando assim não acontece, a correcção dos salários faz-se só após o decurso de um certo prazo considerado razoável para se apurar se as variações dos preços são ou não meramente acidentais, ao qual se acrescenta ainda uma moratória para que possa determinar-se com rigor o índice do aumento verificado.

E já se vê que, se estivermos perante um processo de inflação acelerada, os interesses dos trabalhadores serão tanto mais afectados quanto mais dilatado for o intervalo entre os reajustamentos salariais impostos pela indexação e quanto maior for o prazo necessário para o processamento de cada um deles. Os defensores da tese da inflação-salários dirão que esta é a solução que melhor serve a política anti-inflacionista. Mas do que não há dúvida é de que tal solução serve (também) os interesses do capital.⁶⁶⁸

A escolha do índice é outra questão muito sensível à natureza dos interesses que se pretendem acautelar. Podem estipular-se cláusulas de indexação de vários tipos: em função do volume de negócios, do preço médio de venda dos produtos, dos lucros líquidos ou do rendimento familiar, v.g., nos contratos de arrendamento; em função da cotação do ouro, do volume de negócios, etc., no caso dos empréstimos. Mas o critério mais comum nas cláusulas de indexação é o índice do custo de vida. E é sabido como este, tomando por base o orçamento de despesas de uma família-tipo, corre sempre o risco de não corresponder à realidade de nenhuma família em concreto. E é sabido também como os governos procuram manipular o cálculo deste índice para encobrir a inflação e/ou para fazer baixar o

⁶⁶⁸ O jogo de interesses terá, naturalmente, sentido inverso de estivermos perante um processo de redução (acelerada) da taxa de crescimento da inflação.

nível das reivindicações salariais (estejam ou não generalizadas as cláusulas de indexação).⁶⁶⁹

2.4.6. Esboçada assim a questão em termos gerais, vejamos quais os problemas que se têm levantado no âmbito da aplicação da indexação às situações concretas.

No contexto da América Latina, as dificuldades práticas na aplicação da indexação são reconhecidas, seja qual for o seu campo de incidência, mesmo por autores que defendem a sua aptidão para reduzir algumas das distorções associadas aos processos inflacionistas correntes nos países da região e para combater os impactos negativos das variações inesperadas da taxa de inflação.⁶⁷⁰

Entre as dificuldades inevitáveis na utilização do expediente da correcção monetária salientam-se as seguintes: *a)* a escolha de um índice, nomeadamente em países com estatísticas deficientes e em especial nas situações em que a variação dos preços relativos é mais ampla que a dos preços absolutos; *b)* a oportunidade da efectivação da actualização monetária, a qual, se não for correctamente escolhida, pode provocar problemas de liquidez no sistema bancário, situações de insolvência para os devedores, saltos bruscos na procura global; *c)* o risco de que, perante a inviabilidade de indexação da economia em geral, uma *indexação selectiva* provoque mais distorções do que as que pretende corrigir (o exemplo do Brasil mostra que a discriminação entre interesses vários em presença é muitas vezes, se não sempre, o objectivo da indexação); *d)* o perigo de, em resultado do desenvolvimento do mercado financeiro, com a consequente criação de substitutos próximos do dinheiro, vir a ser posta em causa a eficiência da política monetária.⁶⁷¹

669 A importância da escolha do índice é maior quando as taxas de inflação são (relativamente) baixas do que quando são (muito) elevadas e é maior quando se trata de assegurar a manutenção do valor real dos salários do que quando se visa proteger a estabilidade do valor real do capital.

Os riscos de a manipulação do índice de indexação ser utilizada em vez da política monetária são maiores quando o que se pretende é influenciar as taxas de juro ou reffrear a inflação; os riscos de tal manipulação ser utilizada em vez da política fiscal são maiores quando se pretendem obter determinados resultados no domínio da redistribuição do rendimento.

Em qualquer caso, evidentemente, o risco de os índices de indexação serem manipulados para se distorcerem ou mesmo inverterem os resultados normais de um sistema generalizado são maiores nos países subdesenvolvidos (onde é menor o grau de compreensão da problemática envolvida, por parte da grande massa da população) e nos países que vivem sob regimes ditatoriais (que impedem a negociação do próprio índice e a discussão e esclarecimento dos objectivos discriminatórios que se pretendem atingir). O Brasil reúne estas duas condições. Os resultados serão analisados mais à frente.

670 Cfr. FERNANDEZ/HANSON, 384ss.

671 Este perigo é afastado, no entanto, por certos autores segundo os quais a indexação contribuiria mesmo para uma eficácia maior da política monetária. Como à frente se verá, os factos parecem apontar, porém, em sentido contrário, ao menos no que se refere à realidade brasileira (cfr. *infra*, capítulo quinto).

Relativamente à indexação de títulos e valores financeiros, mesmo os autores que a consideram um instrumento útil para facilitar os acordos financeiros a longo prazo em países com acentuado ritmo de inflação e para viabilizar o funcionamento dos intermediários financeiros, não deixam de pôr em relevo as dificuldades que se levantam à utilização correcta de tal mecanismo, especialmente em três domínios (deixando de lado a sua inviabilidade em países que não têm mercados financeiros organizados): definição do índice a utilizar; aceitabilidade da indexação por todos os interessados; definição do campo de aplicação da indexação.⁶⁷²

No que se refere ao Brasil, os governos militares, embora entendessem que a correcção monetária poderia actuar como um *realimentador automático da inflação*, consideraram a sua utilização indispensável ao êxito da *estratégia gradualista* de combate à inflação.

Admitindo que a *inflação correctiva* iria prolongar (e talvez acelerar) a inflação por algum tempo, a correcção monetária foi encarada como instrumento adequado à prossecução do objectivo táctico de assegurar a *neutralidade inflacionária*, i.é, a neutralização das distorções mais significativas na organização e na utilização dos recursos produtivos da economia, de modo a não prejudicar o ritmo da actividade económica durante o período de tempo necessário para conseguir a gradual eliminação das tensões inflacionistas.

Em 1964, a taxa de inflação ultrapassava os 90% e não eram pequenos os problemas que daí derivavam. Para tentar reprimi-la, os governos tinham congelado alguns preços (rendas de casa e serviços públicos, v.g.), o que contribuiu para a deficiência do investimento na preservação e ampliação do parque habitacional e em importantes sectores de infraestruturas.

Os défices orçamentais iam aumentando e a inflação não permitia o recurso aos empréstimos junto do público através da emissão de títulos. A emissão de notas e os empréstimos impostos à banca comercial eram as alternativas mais utilizadas, até porque o ritmo acelerado da inflação incentivava a adiar, quanto possível, o pagamento dos impostos.

As taxas reais de juro negativas provocavam a escassez da oferta no mercado do crédito, orientando os aforros para aplicações em bens imobiliários e em moeda estrangeira. O sistema de taxas de câmbio fixas mantinha o cruzeiro sobrevalorizado, prejudicando as exportações e incentivando as importações, aumentando as dificuldades ao nível da balança de pagamentos.

672 Cfr. S. LALL, segundo o qual a experiência dos países que têm recorrido à indexação não tem confirmado os receios levantados por alguns autores de que dela pudesse resultar a perda de confiança na moeda e a generalização na opinião pública da convicção de que as autoridades eram incapazes de controlar a inflação.

Antigas leis dos anos 30 proibiam taxas de juro superiores a 12% ao ano e proibiam o ajustamento contratual do capital emprestado. Dado o nível atingido pela inflação e o ritmo da sua aceleração, o mercado do crédito a longo prazo reduzia-se aos empréstimos das agências internacionais (nomeadamente a AID), ao BNDE e outras (poucas) instituições estaduais. O crédito era obtido com base nas condições do crédito a curto prazo, o que permitia lucros avultados aos bancos comerciais, graças aos pagamentos ilegais exigidos e às comissões de várias ordens que permitiam alargar o diferencial entre as taxas de juro pagas aos depositantes e as cobradas aos que recorriam ao crédito.⁶⁷³

A legislação existente sobre actualização dos activos físicos das empresas (de 1951, 1958 e 1963) propiciava o aparecimento de *lucros fictícios*, os quais originavam inadequadas políticas de preços (nomeadamente nas empresas de serviços públicos, cujos lucros não podiam ir além de uma dada percentagem sobre o capital), a distribuição exagerada de dividendos, a tributação de lucros meramente nominais, enfim, a descapitalização de muitas empresas e a quebra do investimento em alguns sectores.

Neste quadro é que a *correção monetária* foi apresentada como expediente adequado para - a par com as medidas integrantes da 'política' de *inflação correctiva* -, prosseguir o objectivo primordial de restaurar o papel do mercado e do sistema de preços como mecanismo orientador da alocação de recursos. Uma e outras destas medidas foram, a nosso ver, mais do que meras decisões técnicas, "ideological commitments". (A. Fishlow)

Se a este objectivo juntarmos o de melhorar e ampliar a cobrança de receitas pelo estado e de reduzir o défice orçamental (através da anulação do interesse dos contribuintes em adiar o pagamento dos impostos e da possibilidade de emissão de títulos da dívida pública indexados) e o de contrariar as actualizações salariais, teremos definidos os objectivos da correção monetária entre 1964 e 1967.

2.4.7. A execução da *política de indexação* dos governos da ditadura começou logo em Julho/1964. O Governo criou e emitiu Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) indexadas em função da inflação, embora sem ter definido um critério de ajustamento monetário, o qual só viria a ser definido em 1965 (ou em função do índice de preços por grosso ou em função da taxa de

673

Uma prática muito corrente consistia em obrigar o cliente que procurava crédito a contrair um empréstimo de montante superior ao desejado, pagando juros sobre o montante global emprestado, embora o excedente ficasse obrigatoriamente em depósito no banco, que o seu titular nominal se obrigava a não mobilizar.

câmbio fixada para o dólar americano, à escolha dos credores), aplicando-se depois como modelo a outros valores financeiros.⁶⁷⁴

Na mesma altura, o Governo determinou a correcção monetária das dívidas fiscais em atraso. A correcção monetária andou muitas vezes aliada, de resto, a medidas de ordem fiscal, com o objectivo de tentar reduzir o défice orçamental e, fundamentalmente, como salienta Howard Ellis, "no sentido do fortalecimento das empresas privadas".⁶⁷⁵

Dentro deste espírito, foi tornada obrigatória a correcção monetária do activo imobilizado das empresas, ao mesmo tempo que se reduzia de 10% para 5% a taxa do imposto que incidia sobre o valor da actualização (esta taxa seria reduzida para 2%, acabando por se eliminar o imposto em 1967), se permitia que a correcção monetária do activo imobilizado fosse levada em conta no cálculo das depreciações (parcialmente em 1965, integralmente a partir de 1967)⁶⁷⁶ e se concediam isenções fiscais que permitiam manter intacto o capital de exploração. Por outro lado, a fim de estimular a capitalização das empresas, foi decidido aplicar um adicional de 7% sobre os dividendos distribuídos aos accionistas, ao mesmo tempo que se permitiam deduções até um terço do rendimento colectável das (grandes) empresas, para financiar as despesas com investigação.

Ainda em 1964, foi criado o BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as letras imobiliárias, ficando todo este sistema de crédito abrangido pelo princípio da correcção monetária. Com a criação, em 1966, do FGTS, o BNH foi encarregado da gestão dos recursos do Fundo, eles próprios indexados, bem como os respectivos juros.

Também em 1964, foi autorizada a correcção monetária das rendas de casa, nos termos fixados por lei para as rendas anteriores a ela e sem quaisquer limites nos casos de novos arrendamentos para habitação em casas habitadas depois da aprovação da lei e nos casos de arrendamentos comerciais e industriais.

Em Julho de 1965 foi publicada a lei do mercado de capitais, que incluiu no regime da indexação uma série de títulos e aplicações mobiliárias (letras de câmbio, obrigações convertíveis em acções, depósitos a prazo, etc.).

674 Só que esta política parece não ter colhido os favores do público. Com efeito, em finais de 1973, apenas 15% dessas obrigações estavam em mãos de particulares. O grosso delas pertencia aos bancos comerciais, que a podiam utilizar para preencher parte das reservas obrigatórias, e ao BNH, que carecia delas para poder pagar a indexação dos depósitos que ele próprio aceitava, em especial os provenientes do FGTS, os quais beneficiam da correcção monetária não só no referente ao *aforro forçado* que integra o próprio *Fundo* como relativamente aos juros acumulados. Em 1974, com a aceleração da inflação, foi suspensa a emissão das obrigações reajustáveis, exactamente quando o público começava a preferilas. Cfr. W. BAXTER, 185 e J. GUENTHER, 26.

675 Cfr. H. ELLIS, [4], 183.

676 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 185 e Ph. AUBERGER, 78-80.

O Governo Castello Branco decidiu ainda aplicar o regime da correcção monetária às taxas de câmbio e às tarifas dos serviços públicos, embora sem definir, para estes casos, um sistema oficial de indexação. Os depósitos à ordem nos bancos comerciais foram, porém, excluídos do sistema de correcção monetária.⁶⁷⁷

No que se refere aos salários, pode dizer-se que o sistema de correcção monetária adoptado no Brasil não visou - como seria normal - evitar a erosão do seu poder de compra em consequência da inflação. Invocando que à vigência de salários elevados cabia a responsabilidade pela inflação, sujeitaram-se as actualizações salariais a um esquema de (in)correcção monetária concebido para degradar os salários reais e assim sustentar a inflação. A (in)correcção aplicada aos salários, como veremos à frente, em vez de neutralizar os efeitos negativos da inflação, somava aos da inflação os seus próprios efeitos de redistribuição negativa.

O sistema de correcção monetária que acabamos de resumir não pode, pois, considerar-se um sistema de indexação generalizado a toda a economia, com o sentido que normalmente se lhe atribui. Um dos defensores da política da ditadura brasileira, M. H. Simonsen, salienta, aliás, que a correcção monetária deveria necessariamente limitar-se a alguns sectores, "pois a correcção generalizada ou se tornaria inócua ou logo levaria a inflação ao infinito". E o mesmo autor reconhece a natureza discriminatória das modalidades de correcção monetária adoptadas pelos governos militares, salientando que, de um modo geral, se reservou a correcção monetária para aquelas áreas em que ela se mostrava mais recomendável do ponto de vista do estímulo à produção, à equidade fiscal e ao mercado de capitais. "O campo politicamente mais tentador para a indexação, o dos salários - observa Simonsen -, foi devidamente contornado pela fórmula do reajustamento pela média e não pelo pico (...)". Quanto à quebra dos salários reais que dessa fórmula derivou, Simonsen não esconde que ela "afinal era a contrapartida da melhoria da posição que se pretendia garantir aos locadores de imóveis, aos concessionários de serviços de utilidade pública, aos portadores de títulos de renda e aos demais beneficiários da inflação correctiva".⁶⁷⁸ Tudo claro: o povo que pague a crise

O carácter discriminatório desta política de correcção monetária revela-se, de resto, na variedade das fórmulas de correcção adoptadas, podendo distinguir-se três fórmulas diferentes⁶⁷⁹:

677 Cfr. J. GUENTHER, 25 e M. SIMONSEN, [2], 183-189. Para mais indicações sobre o âmbito de aplicação da correcção monetária no Brasil, cfr. Ph. AUBERGER, 68ss; F. LOPES, [2]; A. FISHLOW, [4], 263-269; BAER/BECKERMAN, 37-39; G. JUD, 55-66 e W. BAXTER.

678 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 184.

679 Cfr. F. LOPES, [2], 452/453. Outros autores (BAER//BECKERMAN, 44 e Ph. AUBERGER, 69) falam apenas de correcção *pré-fixada* e *post-fixada*.

a) a *correção prospectiva* é a falsa correção (ou correção negativa) aplicada na política salarial. Os ajustamentos salariais tomam como base a média dos salários reais prevaescentes nos últimos vinte e quatro meses, corrigidos tendo em conta o cálculo antecipado (prospectivo) da inflação e da produtividade para o período de vigência do novo salário, cálculo imposto pelo governo aos trabalhadores. E como a inflação (e a produtividade) antecipada pelo governo - mais em função das metas ideais por ele fixadas para a política anti-inflacionista e para a política salarial do que em função das expectativas acerca da evolução da inflação - sempre foi (bastante) inferior à inflação (e à produtividade) efectivamente verificada, esta fórmula serviu para fazer baixar os salários reais e para transferir em benefício do capital a parte de leão dos ganhos da produtividade⁶⁸⁰;

b) a *correção retrospectiva*, aplicada à correção contabilística dos activos imobilizados e do capital de exploração das empresas e à correção monetária das letras de câmbio e dos depósitos a prazo, consiste em igualar a taxa de correção à taxa de inflação verificada no período anterior. Assegura a neutralidade da inflação apenas quando a taxa de inflação do período seguinte ao ajustamento for igual à taxa de inflação do período anterior;

c) a *correção a posteriori* consiste em corrigir continuamente, em curtos intervalos de tempo, a taxa nominal de remuneração (do capital) de acordo com a taxa efectiva da inflação. É a solução que mais se aproxima de um sistema de *indexação automática imediata*, pelo que é aquela que melhor assegura o objectivo de neutralizar a inflação. Aplica-se às ORTN, às letras imobiliárias, cadernetas de aforro e, com alguma especificidade, aos fundos que integram os esquemas de aforro forçado de segurança social e respectivos juros.

Em síntese, poderemos dizer que a correção monetária não pode encarar-se - nem foi encarada no Brasil - como medida destinada a acabar com a inflação. A sua adopção pressupõe, aliás, que se aceita como inevitável a continuação do processo inflacionista, ao menos durante um certo período de tempo, de maior ou menor duração.

Quando tivermos analisado mais desenvolvidamente os vários ingredientes com que se realizou o 'milagre brasileiro', veremos qual o significado mais profundo da correção monetária no contexto do chamado 'modelo brasileiro de desenvolvimento'.⁶⁸¹ Para já, adiantaremos que ela foi considerada e aplicada como expediente destinado a neutralizar os efeitos negativos da inflação do ponto de

680 A *indexação pré-fixada*, com base na taxa de inflação prevista para o ano seguinte, é também utilizada na actualização dos juros das colocações de capital a curto prazo.

681 Cfr. *infra*, capítulo quinto.

vista dos interesses de certos grupos ou classes sociais (aos quais se pretendia assegurar uma "convivência pacífica com a inflação") e do ponto de vista das exigências da acumulação capitalista, sem impedir que a inflação produzisse os seus efeitos (desfavoráveis) relativamente a outros grupos ou classes sociais aos quais se atribuía a função de 'pagar' os sacrifícios inerentes à acumulação do capital.

Através da correcção monetária, procurava-se, por um lado, reactivar os mercados imobiliários e de capitais e recuperar a confiança dos aforradores nos títulos da dívida pública, o que permitiria financiar uma parte (substancial) do défice orçamental sem recurso ao expediente inflacionário da emissão de notas, graças à possibilidade de o estado obter empréstimos junto do público, expediente que os monetaristas consideram, em regra, não inflacionário.⁶⁸² E procurava-se, por outro lado, criar condições capazes de incentivar o investimento privado em determinados sectores, o qual dificilmente se verificaria, por parte de uma geração criada num clima de inflação crónica, se o governo, por mais promessas de estabilização monetária que fizesse, não oferecesse um esquema seguro de protecção contra eventuais subidas futuras de preços.

Com a correcção monetária pretendia-se, pois, na lógica da estratégia gradualista, "estabelecer um convívio tão pacífico quanto possível do sistema económico com a inflação"⁶⁸³ e dela se esperavam múltiplos efeitos positivos em sede de correcção das distorções resultantes da inflação, de estímulo à poupança privada, de incremento dos mercados de capitais, de aumento das receitas da União, de atracção de capitais privados estrangeiros, de incentivo às exportações.

Com a correcção monetária pretendia-se também manter a 'verdade dos preços' e garantir o funcionamento dos estímulos do mercado através da actualização dos preços de certos bens e serviços em função do ritmo do processo inflacionista, especialmente no que se refere às rendas de casa, às tarifas dos serviços públicos, aos juros dos títulos da dívida pública (pagos trimestralmente) e ao respectivo capital por ocasião da sua remissão (o montante da actualização era isento de impostos), a certos depósitos bancários (os mais populares são as cadernetas de poupança), aos impostos e juros de mora em dívida para com o fisco.

682 Os monetaristas entendem, com efeito, que as despesas públicas financiadas com empréstimos contraídos junto do público se limitam a substituir investimentos que os particulares deixam de fazer. Se se admitir, porém - como julgamos correcto -, que uma parte do dinheiro emprestado ao estado seria entesourada pelos particulares se o governo não emitisse os títulos da dívida pública, então as despesas públicas financiadas com empréstimos junto dos particulares mais que compensam o investimento privado que seria efectuado se o empréstimo público não fosse lançado, pondo assim em causa o raciocínio monetarista (cfr. TEIXEIRA RIBEIRO, [2], 155). De qualquer modo, sempre poderá dizer-se que será menor o eventual impacto inflacionista de um défice orçamental se ele for financiado por meio de empréstimos junto dos particulares do que se o for através da emissão de notas pelo Banco Central.

683 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 183.

No período que decorre entre o fim da 2ª GM e os primeiros anos da década de 60, o sistema combinado da inflação e da taxa de câmbio fixa com controlo das importações permitiu operar uma transferência de recursos do sector exportador (cafeeiro) para as novas indústrias de substituição de importações. Esta função de transferência inter-sectorial de recursos foi a que, substancialmente, veio a desempenhar, após a viragem política de 1964, o sistema resultante da combinação da inflação com a indexação.

Tratando-se de um sistema fortemente 'administrado', ele permitiu transferir rendimento real dos trabalhadores para os empresários, capitalistas e outros grupos sociais privilegiados. Permitiu também proteger os interesses de certos sectores: o rendimento real dos exportadores de café e de produtos industriais, através da prática do *crawling peg*; os activos dos aforradores e dos credores, através da indexação das taxas de juro dos empréstimos e dos depósitos a prazo; as receitas do estado, através da indexação das dívidas fiscais em atraso. Permitiu ainda 'subsidiar' sectores de actividade económica considerados prioritários: em 1975, por exemplo, quando a inflação rondava os 50%, o Governo decidiu isentar da indexação os empréstimos a médio e a longo prazos concedidos pelo BNDE às empresas produtoras de bens de capital, os quais ficaram a pagar uma taxa de juro não superior a 20%.

2.4.8. – Apresentada por vezes a indexação como o grande instrumento com que se construiu o 'milagre brasileiro'⁶⁸⁴, justifica-se que tentemos um balanço dos resultados obtidos pelo esquema de correcção monetária aplicado pelos governos da ditadura.

Reconhece-se, em geral, que foi positiva a influência da indexação obrigatória das dívidas fiscais em atraso no aumento das receitas fiscais cobradas pelo governo federal.⁶⁸⁵

A indexação obrigatória dos activos físicos facultou às empresas uma correcta informação acerca do verdadeiro valor do seu estoque de capital, permitindo-lhes uma gestão mais racional em termos de fixação de preços, de distribuição de lucros e de substituição do capital obsoleto, evitando assim que as empresas 'consumissem' o seu próprio capital através da distribuição de *lucros fictícios* elevados e que o estado lhes levasse outra parte do capital através da tributação de lucros meramente nominais.

684 Assim, por exemplo, M. SIMONSEN, [2], 190 e [4], 6.

685 Não foi por certo apenas em resultado da indexação (foram particularmente relevantes, no que se refere às receitas fiscais, os progressos registados na eficiência da administração fiscal), mas é importante salientar o aumento das receitas federais, enquanto percentagem do PNB, após 1964 (1964=9,2%; 1965=10,6%; 1966=11%; 1967=9,5%; 1968=10,3%; 1969=10,5%; 1970=11,0%; 1971=11,5%; 1972=12,5%; 1973=13,6%), o que é apenas mais um índice - a própria política de indexação será outro - do aumento da importância do estado no quadro do capitalismo brasileiro. Cfr. G. JUD, 68/69.

Mas estas medidas e os incentivos fiscais que lhes andaram associados permitiram também que os aumentos de capital resultantes da reavaliação dos activos representassem em média, ao longo do período 1964-71, quase 50% dos aumentos de capital operados pelas empresas brasileiras.⁶⁸⁶ Daqui resultou um aumento das cotações das acções na bolsa, que alimentou um forte movimento especulativo (especialmente a partir de 1970/71).

Invocam alguns os efeitos favoráveis da correcção monetária no que se refere ao desenvolvimento do mercado de capitais, favorecendo o aparecimento e a difusão de uma grande variedade de intermediários financeiros, o que terá contribuído para que uma economia em rápido crescimento tenha tido condições de gerar e aproveitar os recursos financeiros indispensáveis à continuidade do processo de crescimento.

Em regra, porém, aceita-se que, para este resultado, contribuíram muito mais os incentivos fiscais postos em prática do que o sistema de correcção monetária. E resta saber se, ao fim e ao cabo, o aumento verificado do número de intermediários financeiros terá sido positivo ou negativo. É provável que se tenha registado uma proliferação exagerada, que muito terá contribuído para o desenvolvimento do clima de especulação financeira, inflacionista e delapidadora de capitais, que tem marcado o capitalismo brasileiro.

Sempre poderá dizer-se, em todo o caso, que os resultados no âmbito do mercado de capitais não conseguiram afastar a necessidade do apelo e estímulo à entrada de capitais estrangeiros e, sobretudo, o enorme peso dos empréstimos externos no financiamento do 'milagre'.

Alguns consideram que a atracção dos capitais estrangeiros foi outro dos êxitos tornados possíveis pela correcção monetária. Esta provocou a subida das taxas de juro no Brasil a ponto de as tornar atractivas para os capitais estrangeiros, os quais ganhavam ainda um diferencial pelo facto de a taxa de desvalorização do cruzeiro ser normalmente inferior à taxa da inflação interna (igual à taxa de indexação). Mas, por isso mesmo, os capitais atraídos foram muitíssimo mais capitais de empréstimo do que capitais para investimento directo, o que, sob certo aspecto, confere um sinal negativo ao 'êxito' da correcção monetária neste domínio.

Relevam também alguns autores o aumento das formas de aforro indexado verificado a partir de 1964, daí concluindo pelo êxito da correcção monetária como elemento de estímulo ao aforro privado e à sua melhor utilização.⁶⁸⁷ E invocam-se as razões susceptíveis de explicar tais resultados positivos:

686 Cfr. Ph. AUBERGER, 80.

687 Cfr. Ph. AUBERGER, 72-74 e BAER/BECKERMAN, 40.

a) numa conjuntura caracterizada por taxas elevadas de inflação, a indexação teve o efeito psicológico de convencer as pessoas a colocar as suas poupanças sob formas não líquidas;

b) no período em que se registou uma redução da taxa de crescimento da inflação, a indexação permitiu pagar taxas de juro progressivamente mais baixas aos aforradores, sem diminuição do volume do aforo;

c) na medida em que a indexação abrangeu o capital, a fracção correspondente à sua actualização por via da indexação deixou de ser submetida a imposto, protegendo o aforo investido em activos produtivos de formas disfarçadas de tributação do capital.

Outros estudos, porém, põem em relevo que o aforo total, enquanto percentagem do PNB, aumentou muito pouco, entre 1959 e 1973 (de 17,7% para 21%), e que este aumento se ficou a dever, em todo o caso, ao aumento do aforo público (5,06% do PNB em 1959; 8,43% em 1973), uma vez que a poupança privada, enquanto percentagem do PNB, estagnou à volta de 12,6%, entre 1959 e 1973.⁶⁸⁸

Aumentou razoavelmente o aforo indexado, mas não a percentagem do PNB que os particulares aforram, apesar de se ter acentuado fortemente a concentração do rendimento. Acresce que uma percentagem importante do aforo indexado resulta dos esquemas de aforo forçado instituídos legalmente: o FGTS (criado em 1966), o PIS (criado em 1970) e o PASEP (criado em 1971).

Por outro lado, uma parte do aumento dos activos não monetários indexados resultou claramente da substituição de moeda e outros activos financeiros não indexados por títulos indexados. De modo idêntico, muito do aforo que antes era investido directamente passou apenas a ser canalizado através dos intermediários financeiros recém-criados, não afastando os autores a hipótese de dupla contagem de activos nas estatísticas financeiras. Finalmente, é importante salientar que mais de um terço dos activos indexados, representados pelas letras de câmbio, foram pura e simplesmente canalizados, entre 1966 e 1973, para o financiamento do consumo de bens duradouros, só aparentemente constituindo aforo, em termos da economia nacional.⁶⁸⁹

No que se refere à inflação, muitos esperavam e alguns defenderam (e defendem) que a correcção monetária contribuiu para a redução conseguida da taxa de inflação, sem afectar o ritmo do crescimento económico.⁶⁹⁰

688 Cfr. BAER/BECKERMAN, 42 e G. JUD, 67.

689 Cfr. A. FISHLOW, [4], 274/275 e BAER/BECKERMAN, 40.

690 Neste sentido pronunciam-se abertamente Milton Friedman e um relatório da OCDE, ambos citados por A. FISHLOW, [4], 270.

Várias são as razões que se vêem invocadas para justificar que a correcção monetária tenha ajudado a reduzir o ritmo de crescimento da inflação:

a) a correcção monetária contribuiu para reduzir o défice orçamental, origem principal das pressões inflacionistas, como consequência do recurso à criação de moeda para financiar o défice;

b) protegendo os aforradores dos efeitos da inflação, a correcção monetária teria incrementado a poupança, permitindo aos governos financiar os défices orçamentais mediante a mobilização desse aforro voluntário adicional através dos empréstimos públicos, em vez de o fazer através da criação de moeda;

c) a correcção monetária contribuiu para esbater as expectativas inflacionistas dos agentes económicos, reduzindo os efeitos deste factor de realimentação da inflação;

d) a correcção monetária provocou o aumento das taxas de juro, desencorajando os investimentos novos, o que significa uma redução da procura global.

Esta é, porém, uma opinião muito contestada, não faltando quem atribua à indexação praticada no Brasil efeitos inflacionistas. E invocam-se mesmo razões que explicariam estes efeitos: a correcção monetária institucionalizou o aumento dos preços; ao provocar um aumento das taxas de juro, aumentou os custos das empresas e atraiu capitais estrangeiros não produtivos, que vieram provocar um aumento da oferta de moeda; certos tipos e práticas da correcção monetária provocam um incremento do crédito ao consumo e, portanto, um aumento da procura global.⁶⁹¹

Mesmo um defensor da correcção monetária, como M. H. Simonsen, admite ser "provável que o coeficiente de realimentação da inflação tenha sido apreciavelmente afectado pela aplicação em larga escala do instituto da correcção monetária".⁶⁹²

Não são estes - convenhamos - argumentos muito fortes, como, aliás, o não são pelo menos alguns dos que atrás resumimos tendentes a provar o contrário. Um estudo recente de C. A. Queiroz, baseado nas teses de Milton Friedman, procurou testar a validade, no caso brasileiro, da hipótese formulada por este último, de acordo com a qual a correcção monetária não pode, por si mesma, provocar a diminuição ou a aceleração da taxa de inflação. A indexação contribuiria, no entanto, para que a inflação esperada se aproxime mais rapidamente da inflação efectiva, reduzindo assim a fase transitória de recessão inerente a uma política monetária (restritiva) anti-inflacionista, na medida em que, num siste-

691 Cfr. A. FISHLOW, [4], 270/271 e BAER/BECKERMAN, 45.

692 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 191. Também F. LOPES, [2], 453, considera a correcção monetária, especialmente no caso de *correção a posteriori*, um mecanismo quase automático de realimentação da inflação.

ma económico dotado de um esquema de correcção monetária, o conflito de curto prazo entre inflação e desemprego é bastante reduzido.⁶⁹³

Distinguindo o período que vai do segundo trimestre de 1957 até ao quarto trimestre de 1964 - em que não havia correcção monetária institucionalizada - e o período que vai do segundo trimestre de 1965 - data em que se começou a generalizar a introdução contratual de cláusulas de correcção monetária - até ao quarto trimestre de 1976, Queiroz conclui que, neste segundo período, as expectativas de inflação futura afectaram muito menos o processo de formação dos preços no curto prazo, não podendo imputar-se à correcção monetária a produção de efeitos aceleracionistas relativamente à inflação.⁶⁹⁴

Outros autores limitam-se a assinalar ter sido reduzida a contribuição da correcção monetária para a redução da taxa de inflação que se operou no Brasil entre 1964 e 1973.⁶⁹⁵ Este resultado dever-se-ia, essencialmente, à intervenção directa do governo (designadamente através de medidas de controlo das importações, dos preços e dos salários), à utilização adequada da política monetária e financeira (com relevo para a redução dos défices orçamentais e a diminuição da oferta de moeda) e à taxa elevada de crescimento económico conseguida (aumentando a oferta de bens e serviços e proporcionando importantes ganhos de produtividade).

Pretendem alguns ainda que a correcção monetária teve também resultados positivos em matéria de taxas de câmbio e de balança de pagamentos. Como justificação, invoca-se o facto de o *sistema de mini-desvalorizações periódicas* do cruzeiro - instituído em Agosto de 1968⁶⁹⁶ - ter permitido a fixação de taxas de câmbio mais ajustadas ao nível e ao ritmo da inflação interna (em comparação com o que se verificou em outros países em situação idêntica), evitando assim os efeitos perversos sobre a balança de pagamentos de um sistema de taxas de câmbio fixas em período de inflação de taxa muito elevada e em aumento acelerado.

O ritmo de subida dos preços internos no Brasil era, com efeito, muito superior ao registado nos países seus parceiros comerciais. Nestas condições, a sobrevalorização do cruzeiro resultante do sistema de taxas de câmbio fixas traduzia-se

693 Tal conflito desapareceria no caso de uma situação de *indexação perfeita*, uma vez que, sendo os preços e os salários corrigidos automaticamente pela correcção monetária, não haveria qualquer tipo de ilusão monetária e o processo inflacionista não provocaria, nem mesmo no curto prazo, alteração dos preços relativos, o que levaria os agentes económicos, sentindo-se protegidos contra os efeitos de uma variação não esperada da taxa de inflação, a não formular quaisquer expectativas acerca da inflação futura e, portanto, a não utilizar tais expectativas no processo de formação dos preços a curto prazo.

694 Cfr. C. QUEIROZ.

695 Cfr. A. FISHLOW, [4], 270ss e G. JUD, 66/67.

696 O sistema de *crawling-peg* - sugerido pela primeira vez, segundo J. SENNA, 29ss, num artigo não assinado da revista *The Economist*, 4-XI-1961 - era praticado desde 1964 no Chile e desde 1967 na Colômbia.

em dificuldades praticamente insuperáveis para as empresas brasileiras que pretendessem exportar produtos não tradicionais, ao mesmo tempo que tornava atraentes as importações.

As exportações, sobretudo de produtos industriais, eram ainda desencorajadas por este sistema cambial em virtude das enormes variações das receitas reais resultantes das amplas desvalorizações do cruzeiro que, a certa altura, tinham mesmo de ser praticadas pelo governo.

Estas amplas desvalorizações do cruzeiro depois de períodos mais ou menos longos de inflação tinham ainda outros inconvenientes. Por um lado, a decisão de desvalorizar o cruzeiro traduzia-se em fortes aumentos dos preços dos produtos finais e dos *inputs* importados, com consequências inflacionistas ao nível da economia interna. Por outro lado, o sistema praticado estimulava a especulação contra a moeda do país. Na expectativa de uma futura ampla desvalorização do cruzeiro, as pessoas eram levadas a adquirir divisas para ganharem a mais-valia resultante da própria desvalorização. O risco de especulação acentuava-se, evidentemente, à medida que se sentia estar próximo o momento da desvalorização: nestas alturas, os importadores aceleravam os seus pagamentos no estrangeiro e os exportadores retardavam o repatriamento do produto das vendas ao estrangeiro. É claro que o próprio movimento especulativo, para além de representar o desvio de capitais para actividades não produtivas, acentuava as dificuldades da balança de pagamentos e tornava mais premente (e mais ampla) a desvalorização do cruzeiro.

Nestas condições, o sistema de *desvalorização deslizando* (*crawling peg* ou *parité à crémaillère*) veio tornar menos atraente a especulação com divisas; veio talvez amortecer um pouco o impacto inflacionista das importações, na medida em que os efeitos da desvalorização deslizando são mais difusos, provocando um encarecimento lento e contínuo (não brusco e acentuado) dos preços dos bens importados⁶⁹⁷; e veio, em suma, aligeirar alguns problemas da balança de pagamentos também graças à possibilidade de manter uma taxa real de câmbio mais ou menos constante, evitando as consequências negativas, para as exportações, da sobrevalorização do cruzeiro e das grandes oscilações dos rendimentos do sector exportador.

O objectivo fundamental do sistema de mini-desvalorizações periódicas foi claramente o de facilitar a exportação de produtos industriais. Mas não há dúvida de que, deste ponto de vista, foi muito mais revelante o amplo e generoso

697 Os autores salientam, porém, que a adopção de um sistema de mini-desvalorizações antes de a inflação ter estabilizado (o que aconteceu no Brasil em 1968) poderia alimentar expectativas inflacionárias, correndo o risco de ele próprio actuar como factor permanente de inflação. Cfr. A. FISHLOW, [4], 266.

sistema de subsídios à exportação e outras medidas de promoção das actividades exportadoras postas em prática pelo governo brasileiro.

De qualquer modo, é duvidoso que, em rigor, possa considerar-se o sistema de desvalorização deslizante como uma modalidade de indexação, embora alguns autores (W.T. Baxter, v.g.) falem, a seu respeito, de *correção monetária parcial*.

Na verdade, o sistema de *crawling peg* não tem carácter automático, i.é, a desvalorização (externa) da moeda não acompanha mecanicamente o ritmo da inflação interna. Visando, como vimos, assegurar uma relação constante entre o índice de preços do país que o adopta e o índice de preços dos seus principais parceiros comerciais, o sistema de mini-desvalorizações não tem que traduzir-se - e normalmente não se traduz - em taxas de desvalorização externa da moeda equivalentes à taxa de inflação interna.

Com efeito, ao executarem a sua *política de desvalorização*, os governos fixam, periodicamente, a taxa de desvalorização da sua moeda, descontando a inflação externa à inflação interna. Esta relação entre a taxa de inflação corrente no país em análise e a taxa de inflação corrente nos países que são seus parceiros comerciais é, em regra, o factor determinante da amplitude da desvalorização. Mas outros factores podem ser tidos em conta, como se verificou no Brasil, v.g. a evolução das relações de troca, a taxa de aumento das importações e das exportações, os resultados da balança de pagamentos, o nível das reservas internacionais do país, etc..

Outro elemento que fica confiado à discricionariedade dos governos são as datas das sucessivas alterações da taxa de câmbio: sabe-se que se processarão em intervalos relativamente curtos, mas não se conhece a data exacta.⁶⁹⁸

Recentemente, certos sinais parecem indiciar que os esquemas de indexação levados a cabo a partir de 1964 poderão ser progressivamente abandonados, em consequência dos efeitos inflacionistas que lhes são atribuídos: a taxa de correção monetária decretada para 1980 foi de 45%, qualquer que viesse a ser a taxa de inflação, a qual andou à volta dos 100% entre Maio/79 e Maio/80.⁶⁹⁹

E a verdade é que o campo de acção da correção monetária se tem vindo a restringir por razões de vária ordem, mas que acabam por mostrar à evidência que ela tem funcionado essencialmente como instrumento do governo para dar à inflação uma orientação selectiva, fazendo suportar as suas consequências nega-

698 Entre Agosto/1958 e 1973, a moeda brasileira foi desvalorizada a taxas que vão desde 0,6% a 2,7% e em intervalos de tempo de seis semanas, em média, com um intervalo mínimo de duas semanas e um intervalo máximo de onze meses entre duas desvalorizações. Por outro lado, a taxa global de desvalorização foi sempre inferior à taxa de inflação interna, ficando-se por 18,9% em 1968, 13,7% (1969), 13,8% (1970), 12,2% (1971) e 10,3% em 1972. Cfr. Ph. AUBERGER, 81/82.

699 Cfr. J. BRASSEUL, 149-154 e W. BAER, [6], 60.

tivas apenas aos trabalhadores e extraindo dela certas vantagens para a acumulação capitalista, em benefício dos empresários industriais e - talvez sobretudo - do capital financeiro.

O exemplo brasileiro parece ter provado, com efeito, que um sistema generalizado de correcção monetária não é um instrumento neutral e automático (mecânico) de preservação da equidade nos contratos monetários, não sendo, pois, o meio mais apropriado para atingir o objectivo de corrigir ou neutralizar as distorções devidas à inflação.⁷⁰⁰

Na verdade, em vez de actuarem como instrumento de neutralização *automática e geral* dos custos e distorções derivados da inflação, as várias modalidades de correcção monetária utilizadas no Brasil visaram, cada uma delas, objectivos específicos de política económica, actuando, de facto, como factor de atenuação dos custos da inflação (ou de empolamento dos ganhos da inflação) para uns e de agravamento dos custos da inflação para outros, corrigindo certas distorções para agravar outras, de acordo com as opções ideológicas dos governos militares.

Efectivamente, podem resumir-se assim os objectivos tidos em vista nos domínios mais importantes da correcção monetária:

a) no que se refere aos salários, a (*in*)*correcção* praticada obedeceu ao propósito de lutar contra a inflação à custa do sacrificio do poder de compra dos trabalhadores assalariados;

b) os ajustamentos não salariais visaram, em geral, restabelecer o sistema de preços relativos como critério da alocação de recursos;

c) a indexação dos títulos da dívida pública teve como finalidade permitir um menor recurso (ou o não recurso) à criação de moeda para financiar os défices orçamentais.

Conforme o objectivo a atingir e os interesses a acautelar, assim definia o governo a *política de indexação*. Na verdade, a correcção monetária foi, essencialmente, um instrumento da política intervencionista do governo, designadamente no que se refere à atribuição de recursos e à distribuição do rendimento, tendo constituído, neste domínio - quer no plano da distribuição pessoal quer no

700 Neste sentido apontam as conclusões de J. GUENTHER, 20; P. NEUHAUS, [1], 313; G. JUD, 69 e A. FISHLOW, [4], 279/280. Mas este último autor vai mais longe: embora reconhecendo que um sistema de indexação pode ser útil (ou mesmo indispensável), em situações de elevadas taxas de inflação, especialmente para restabelecer a operacionalidade da função alocativa das taxas de juro e das taxas de câmbio, Fishlow sustenta que a verdadeira natureza de um sistema generalizado de indexação, ainda que não manipulado, "não é a de um substituto da intervenção governamental, mas um meio de a prosseguir", não podendo nunca resolver de modo inteiramente imparcial, apesar das melhores intenções, as exigências conflitantes no domínio da distribuição.

plano da distribuição funcional - um poderoso factor de regressividade, de concentração do rendimento e de arbitragem em favor dos rendimentos do capital.

“Na prática - escreve Fishlow⁷⁰¹ - a política de salários levada a cabo no Brasil revelou-se completamente discricionária, o mesmo acontecendo, na verdade, no que toca à maioria dos restantes aspectos do sistema de correcção monetária”. Através da fórmula de reajustamentos salariais imposta aos trabalhadores, da política relativa ao salário mínimo e de outros expedientes (v.g., as medidas fiscais e de correcção monetária relativas aos fundos da segurança social), a *política de correcção monetária* foi um instrumento de discriminação contra os rendimentos salariais (designadamente os de baixo nível) e foi também, em ligação com a política fiscal, um instrumento de concessão de incentivos e privilégios aos rendimentos do capital (mesmo que puramente especulativo).

Poderá dizer-se - como o fazem Baer e Beckerman - que o sistema brasileiro de indexação nunca incluiu os salários. Mas isto é certo no sentido de que os salários não beneficiaram nunca da fórmula de correcção monetária que lhes foi imposta. Embora formalmente abrangidos pelo sistema generalizado de correcção monetária, a verdade é que este não teve nunca como objectivo, a não ser nas declarações oficiais de intenção, proteger o poder de compra dos trabalhadores da erosão provocada pela inflação.

Daí que, em resultado do sistema de correcção negativa imposto por lei, os salários reais tenham baixado sempre, especialmente até 1968, tendo subido a partir desta data, mas sempre em menor medida que o aumento da produtividade, o que significa que tem diminuído sempre, de forma sistemática, a parte da produção real que cabe aos trabalhadores.⁷⁰²

Não passa, pois, de sofisma a conclusão de Baer e Beckerman no sentido de que, não estando incluídos os salários no sistema de indexação brasileiro - só não estão incluídos para o efeito de dele beneficiarem! -, “seria errado argumentar que a indexação teve qualquer efeito redistributivo entre o trabalho e o capital”, uma vez que ela “não podia ter prevenido a perda de poder de compra real por parte dos trabalhadores”.⁷⁰³

A legislação fiscal foi também muitas vezes utilizada para impor correcções diferenciadas em benefício dos mais ricos. Os critérios de correcção das taxas de

701 Cfr. A. FISHLOW, [4], 268. Cfr. também G. JUD, 68.

702 Cfr. A. FISHLOW, [4], 267/268. Alguns autores preferem manter-se fiéis à verdade oficial, sustentando que o sistema adoptado “assegura a preservação da participação dos assalariados no Produto Nacional impedindo, destarte, que o combate à inflação se traduza no sacrifício das classes menos favorecidas”. Cfr. M. SIMONSEN, [2], 24.

703 Cfr. BAER/BECKERMAN, 46.

juro dos empréstimos a longo prazo têm sido frequentemente alterados, com o objectivo - confessado e/ou notório - de beneficiar as pessoas e as empresas que recorrem ao crédito, muitas vezes para fins de especulação no mercado de títulos ou no mercado imobiliário (e 'ganham' mais os grandes devedores do que os pequenos, naturalmente).

A correcção monetária dos empréstimos hipotecários deixou de ser, a certa altura, um verdadeiro reajustamento com base no índice de preços para funcionar como expediente destinado a 'subsidiar' os devedores-compradores-de-casas: a correcção das prestações passou a fazer-se com base no índice da evolução do salário mínimo, inferior ao índice geral de preços por grosso adoptado como critério geral da correcção monetária (salvo para as rendas de casa, em que se aplica também o índice da evolução do salário mínimo).

Nos primeiros anos da década de 70, os 'subsídios' concedidos através da *isenção da correcção monetária* passaram a abranger, em certas condições, as dívidas dos compradores de casas por intermédio do BNH, em grande parte membros das classes médias e altas.

Para pagar estes subsídios encapotados e para atender às necessidades de financiamento das empresas de construção civil, manipulou-se a correcção monetária dos fundos sociais que integram a maioria do capital das instituições que concedem crédito hipotecário (especialmente o BNH): a taxa de rendimento real dos fundos que constituem o FGTS - teoricamente destinados a beneficiar os trabalhadores - baixou de 5% para 3%.

A correcção monetária foi também manipulada, de acordo com as exigências de uma estrutura industrial assente na produção de bens de consumo duradouros, por forma a manter elevadas as vantagens fiscais e a taxa de rendimento real dos compradores de letras de câmbio (mais de um terço dos activos não monetários indexados), destinadas essencialmente a financiar os consumos de luxo dos brasileiros ricos.

A partir de 1974/75, as críticas contra a expansão do sector público e das empresas multinacionais em detrimento das empresas privadas de capital brasileiro levaram o governo a isentar da correcção monetária muitos dos empréstimos concedidos pelo BNDE e Fundos anexos, o que significa também a outorga de grossos subsídios ao capital privado brasileiro.

Estes subsídios são igualmente suportados na quase totalidade pelos trabalhadores, cujas poupanças forçadas, colocadas em fundos de aposentação e de segurança social (equivalentes, em 1973 e 1974, a 14% e a 17%, respectivamente, do aforro interno total), passaram, em 1975, a ser corrigidas através de um índice de correcção monetária (o *índice dos preços expurgados*, que afasta as consequências

de 'fenómenos acidentais', como as secas, v.g., sobre o índice dos preços) que aumenta a um ritmo muito inferior ao do índice do custo de vida. Assim se tributam os trabalhadores, isentando-se os contribuintes em geral de partilhar o peso dos subsídios concedidos através da *isenção de correcção monetária* em benefício de determinados devedores.

3. BALANÇO CRÍTICO SOBRE A POLÍTICA DE "DESINFLAÇÃO COM DESENVOLVIMENTO"

3.1. - Encerrada a análise que empreendemos com vista à caracterização da correcção monetária e à compreensão do seu significado, bem como dos aspectos positivos e negativos da sua aplicação, a partir de 1964, é tempo de tentar agora um breve balanço acerca dos resultados da 'política de estabilização' posta em prática no quadro do PAEG.

Os que defendem o êxito desta política fazem-no normalmente com base em quatro argumentos fundamentais: 1) o défice do orçamento federal, como percentagem do PNB, foi diminuindo sempre, depois de 1963 (4,2% em 1963; 3,2% em 1964; 1,6% em 1965; 1,1% em 1966; 1,7% em 1967), sem prejuízo de a participação do investimento público no PIB ter atingido de novo em 1968 o nível de 1956-1960⁷⁰⁴; 2) renovaram-se os fluxos de entrada de capitais estrangeiros e passou-se de situações deficitárias da balança de pagamentos correntes para a ocorrência de saldos positivos⁷⁰⁵; 3) aumentaram as receitas cobradas pelo estado, designadamente as receitas fiscais⁷⁰⁶; 4) a taxa de inflação baixou de cerca de 93% em 1964 para 22,5% em 1967.⁷⁰⁷

⁷⁰⁴ Cfr. A. FISHLOW, [3], 72; G. JUD, 50/51 e C. FURTADO, [11], 37. A informação mais completa que conhecemos acerca da evolução do défice (ou superavit) do orçamento federal e da sua projecção em termos de percentagem do PNB é a referida por BAER/BECKERMAN, 40, que sintetizamos no quadro que segue (dados referentes apenas ao período 1945-63, por vezes não inteiramente coincidentes com estes, embora apontando a mesma tendência, podem ver-se *supra*, nota 459:

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Défice (-) ou Superavit(+)	+2,4	+2,5	- 10,7	-4,0	- 5,7	- 23,9	- 41,2	- 30,7	- 40,5	- 76,6	-137,5	-280,9
Défice/PNB (%)	-	-	2,28	0,63	0,73	2,40	3,38	2,11	2,04	2,78	3,39	4,26

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Défice (-) ou Superavit(+)	-504,7	- 728,2	- 592,9	- 586,6	-1.224,7	-1.226,7	- 755,8	- 738,3	- 672,3	- 516,1	295,1
Défice/PNB (%)	4,23	3,16	1,61	1,09	1,71	1,23	0,57	0,42	0,29	0,17	

Obs.: O montante do défice ou superavit é expresso em milhares de milhões de cruzeiros

Cfr. FOLEY/WOGART, 84.

Cfr. H. ELLIS, [4], 181/182 e 186 e G. JUD, 68/69.

Cfr. M. SIMONSEN, [2], 13.

Não vamos demorar-nos aqui na análise de todos estes aspectos. Diremos apenas que os défices orçamentais continuaram a diminuir mesmo depois de 1967, tendo chegado a representar apenas 0,1% do PNB em 1973; que o êxito no aumento da cobrança de receitas não pôs cobro ao peso enorme dos impostos indirectos no conjunto das receitas fiscais; que, apesar das vantagens concedidas aos investimentos estrangeiros e da 'confiança' oferecida pelo regime militar, os capitais estrangeiros continuaram a afluir ao Brasil muito mais sob a forma de empréstimos e financiamentos do que pela via dos investimentos directos.⁷⁰⁸

Daremos, porém, mais atenção aos aspectos relacionados com o combate à inflação e com os efeitos recessivos do PAEG.

3.2. - Começaremos pela política anti-inflacionista. Dir-se-ia que a permanência da inflação depois das medidas estabilizadoras adoptadas no âmbito do *Plano Trienal* deveria considerar-se índice suficientemente seguro da existência de factores inflacionistas ligados a pressões dos custos. Estas derivariam, além do mais, da baixa utilização da capacidade instalada e da estrutura monopolista dos mercados, que permitia às grandes empresas fixar preços mais elevados para compensar a baixa do volume de vendas, alimentando assim expectativas crescentes de inflação, apesar da recessão que se fazia sentir desde 1962.

No entanto, o PAEG apresentava um diagnóstico da inflação brasileira em 1964 que apontava para a sua caracterização como inflação por excesso da procura, resultante do aumento excessivo dos meios de pagamento como consequência da expansão do crédito ao sector privado, do aumento 'irresponsável' das

708 De 1964 a 1975, os investimentos directos estrangeiros no Brasil atingiram apenas 3.808 milhões de dólares, montante muito inferior aos 27.594 milhões de dólares entrados no Brasil a título de empréstimos e financiamentos. Eis os montantes discriminados (em milhões de dólares), colhidos, para os anos 1964-67, em P. SINGER, [2], 75 e, para os anos 1967-75, em MALAN/BONELLI, 37:

Anos	Empréstimos e financiamentos	Investimentos directos
1964	260	28
1965	363	70
1966	508	74
1967	530	76
1968	583	61
1969	1.023	177
1970	1.433	132
1971	2.037	168
1972	4.299	318
1973	4.495	940
1974	6.886	887
1975	5.177	877

Refira-se ainda que, no que toca aos investimentos directos, se ressalvamos os anos de 1963 e 1964 (30 e 28 milhões de dólares, respectivamente), o 'êxito' da ditadura na atracção dos investidores estrangeiros não aparece muito nítido, pelo menos até 1973. Basta atentar nos valores registados para os investimentos directos estrangeiros nos anos imediatamente anteriores (1959=124 milhões de dólares; 1960=99; 1961=108; 1962=69).

despesas públicas e da elevação 'exagerada' dos salários. De acordo com as concepções monetaristas, um tal diagnóstico exigia, naturalmente, uma terapêutica baseada na contracção (mais ou menos drástica) da procura global. Veremos que esta política acentuou a recessão sem ter anulado vários factores que estavam na origem das pressões inflacionistas.⁷⁰⁹

A verdade é que, não obstante a elevada prioridade atribuída à luta contra a inflação, os resultados da política de estabilização acabariam por ficar bastante aquém das previsões. Estas apontavam para uma taxa de inflação de 25% em 1965 e de 10% em 1966, mas as taxas efectivas acabariam por ser bastante superiores.⁷¹⁰

Isto apesar dos efeitos favoráveis de boas safras agrícolas, que actuaram, na expressão de M. H. Simonsen, como "componente deflacionária autónoma" ou "factor autónomo de desinflação".⁷¹¹; apesar da redução dos défices orçamentais (com a consequente diminuição do recurso a meios de financiamento inflacionários); apesar da violenta repressão salarial e de todas as outras medidas tomadas para anular aquelas que o próprio PAEG considerava as causas fundamentais da inflação (os défices orçamentais e a subida dos salários) e para quebrar as expectativas inflacionistas dos agentes económicos.⁷¹²

709 Em A. FOXLEY, [1], pode ver-se uma análise das relações entre a aplicação de programas de estabilização de inspiração monetarista e a ocorrência de situações de inflação com recessão, comparando a experiência brasileira de 1964-67 com a experiência do Chile entre 1973 e 1977.

710 Não há uniformidade entre os dados fornecidos pelos autores. Para os anos de 1965, 1966 e 1967, eis algumas das indicações que pudemos colher em P. NEUHAUS, [1], 311; M. SIMONSEN, [2], 13; G. JUD, 48 e G. RANIS, [2], 48:

	NEUHAUS	SIMONSEN ^(a)	JUD	RANIS
1965	55,4%	28,3%	34,5%	54,9%
1966	38,8	37,4	38,8	32,6
1967	27,1	22,5	24,3	29,6

(a) Com base no índice de preços por grosso.

Tendo em conta o aumento do custo de vida na Guanabara (índice muitas vezes utilizado pelos autores para medir a inflação), as taxas são mais elevadas. M. Simonsen e G. Jud apontam as taxas de 45,5% (1965), 41,2% (1966) e 24,1% (1967). G. Jud refere, para os mesmos anos, as taxas de 41,2%; 45,8% e 25,7%, tendo em conta a evolução do custo de vida em São Paulo.

711 Cfr. M. SIMONSEN, [3], 236. J. WOGART, [2], 527/528 considera, porém, que a baixa da produção agrícola em 1966 (-3,2%) terá constituído mais um factor de inflação: neste ano os preços dos produtos agrícolas subiram cerca de 42% e os preços dos alimentos subiram 50%, enquanto os preços dos produtos industriais subiram apenas 32%. Quanto à boa colheita de 1965, o autor considera-a, em verdade, a causa principal da baixa taxa de subida dos preços na primeira metade deste ano (apenas 5%), mas acrescenta que a compra dos excedentes de café pelo Governo, bem como a garantia de preços para outros produtos, terão provocado uma subida do poder de compra do sector agrícola superior ao esperado, o que poderá justificar pressões inflacionistas da procura em fins de 1965 e início de 1966.

712 A este respeito, porém, o próprio ministro Roberto Campos confessava, após um ano de governo, que "não é fácil alterar hábitos ou atitudes. E ainda menos quando esses hábitos e atitudes vêm de pessoas que ganham com a inflação" (*apud* A. FISHLOW, [3], 80).

Poderá aceitar-se que um processo de inflação crónica como o brasileiro apresenta um elevado *coeficiente de realimentação inflacionária*, de tal modo que a subida dos preços em determinado período será em boa parte fruto da inflação verificada em período(s) anterior(es). Esta cria expectativas relativamente à continuação do processo inflacionista, as quais ditam o comportamento dos agentes económicos no sentido de recuperarem a sua participação no produto nacional, afectada pela inflação do período anterior.

Mas não pode ignorar-se que os programas de estabilização de inspiração monetarista contêm em si mesmos - sobretudo os que seguem uma estratégia gradualista - potencialidades inflacionistas relevantes, especialmente por força das medidas adoptadas no âmbito da *inflação correctiva*, da *política de correcção monetária*, da desvalorização da moeda e dos incentivos em regra concedidos à entrada de capitais estrangeiros. Isto mesmo pôde comprovar-se na experiência brasileira durante o período de execução do PAEG.⁷¹³

Apesar da inspiração monetarista da acção do Governo, o aumento da oferta de moeda acabou por ser muito superior ao previsto no PAEG, a tal ponto que a expansão monetária real foi em 1965 a mais elevada da década de 1956-65. As previsões apontavam para um aumento de 70% em 1964 e de 30% em 1965, mas o aumento efectivo veio a ser de 81,6% (1964), 79,5% (1965), 13,2% (1966) e 45,7% (1967).⁷¹⁴

Não obstante a redução substancial do défice orçamental (financiado, em parte, através da emissão de títulos da dívida pública), o governo militar acabou por consentir uma tal expansão da quantidade de moeda desde logo em virtude da sua preocupação em evitar um excessivo estrangulamento das empresas privadas por falta de liquidez.

713 FOLEY/WOGART, especialmente pp. 86ss, tentaram quantificar os efeitos inflacionistas derivados da execução do programa de estabilização adoptado pelo Governo Castello Branco, estimando-os em 28% em 1964, 23,4% em 1965 e 13,2% em 1966, o que representaria mais de 50% dos aumentos verificados em 1964 e em 1966.

Com base nos programas de estabilização de inspiração monetarista aplicados na Argentina em 1959-1963 e no Brasil em 1964-1966, estes autores estudam em pormenor o *impacto inflacionista* das medidas integrantes desses programas, procurando estabelecer em que medida contribuíram para a subida dos preços a correcção dos preços anteriormente congelados (serviços públicos, habitação, alimentação), a entrada de divisas (com a consequente expansão monetária interna) e outros factores responsáveis pelo aumento da inflação-custos (aumento dos impostos, actualização das taxas de juro, desvalorização da moeda, reajustamentos salariais).

No que se refere especificamente às consequências inflacionistas da desvalorização da moeda no âmbito dos programas de estabilização, cfr. R. MIKESSELL, [2], 166 e A. PORZECANSKI, [1] e [2], bem como os comentários críticos de D. PEEL e E. SHEEHY.

714 Cfr. A. DIAS LEITE, 201; A. FOXLEY, [3], 929 e G. JUD, 50/51.

Mas os principais factores responsáveis por tão elevadas taxas de expansão da massa monetária foram:⁷¹⁵ a política de protecção ao sector cafeeiro, que obrigou o Governo a comprar e a estocar os enormes excedentes de uma colheita excepcional que a exportação não conseguiu escoar;⁷¹⁶ um volume de operações acima do previsto no âmbito de um programa de preços garantidos para o arroz; o saldo positivo da balança de pagamentos (em consequência da desvalorização do cruzeiro, dos incentivos à entrada de capitais estrangeiros e da política restritiva das despesas públicas, dos salários e do crédito), que levou o Governo a emitir notas para comprar as divisas estrangeiras.⁷¹⁷

O 'êxito' do PAEG no combate à inflação revela-se, aliás, bastante precário, se tivermos em conta que a taxa de inflação nunca baixou, até 1970, aquém dos 20% (o que não é uma taxa baixa) e que, a partir de 1974, se verificou um ressurgimento, em força, do processo inflacionista, o que permitirá supor que a terapêutica monetarista deixou incólumes algumas das causas da inflação, porventura as mais profundas.

Várias são as tentativas de explicar a manutenção da inflação no Brasil durante o período de recessão 1962-67 e, muito especialmente, após a aplicação da política anti-inflacionista prevista no PAEG.

Pretendem alguns que a inflação brasileira se apresentava com uma forte componente de inflação-salários, em virtude dos aumentos salariais excessivos. Daí considerarem correcta a política do *arrocho salarial* posta em prática pelo regime militar, graças à qual "o ano de 1965 terminou livre da tónica de inflação de custos que se havia verificado em 1963 e 1964".⁷¹⁸

A verdade, porém, é que a inflação permaneceu a níveis razoavelmente elevados depois de 1965, não obstante a baixa contínua dos salários reais (pelo menos 25% entre 1965 e 1967).

Por outro lado, importa pôr em relevo que a produtividade aumentou na indústria transformadora à média anual de 5,2% entre 1955 e 1965, enquanto os

715 Cfr. A. FISHLOW, [3], 75 e A. FOXLEY, [3], 936/937. Veremos à frente que, a partir de 1968, outro factor veio contribuir para o aumento da liquidez, à margem do controlo das autoridades monetárias. Com efeito, o desenvolvimento do mercado de capitais traduziu-se na criação de activos de curto prazo que funcionam como substitutos próximos da moeda. Cfr. *infra*, nota 765.

716 Este mesmo factor parece explicar - muito mais que o défice orçamental - a falência e posterior abandono do programa de estabilização do Governo Kubitschek em 1958/59. Cfr. A. FISHLOW, [3], 75.

717 A presença destes factores de tipo estrutural (flutuações nas colheitas agrícolas, alterações bruscas nos preços dos produtos básicos de exportação, desequilíbrios do sector externo, etc.) torna, aliás, muito mais aleatórios os resultados da utilização de um instrumento como o controlo monetário, que perde eficiência e flexibilidade quando é utilizado em economias não homogêneas e com fortes desequilíbrios estruturais.

718 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 34.



salários subiram apenas 1,3% ao ano no mesmo período. Quer dizer: os trabalhadores praticamente não participaram nos ganhos da produtividade, conclusão que é mais nítida para o período 1962-65, durante o qual a produtividade terá aumentado 3,1% e os salários apenas 0,1% ao ano.⁷¹⁹

Acresce que, de acordo com as conclusões de um estudo da Cepal⁷²⁰, as empresas brasileiras sempre conseguiram, ao longo dos quinze anos que terminaram em 1963, fazer subir os preços dos seus produtos em maior medida que o necessário para cobrir a subida de custos derivada das actualizações de salários. E o mesmo se verificou, manifestamente, e em medida ainda mais acentuada, nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1964.

Mas ainda que se admitisse uma subida de salários que acompanhasse o ritmo de subida dos preços, é claro que tais reajustamentos salariais não poderiam considerar-se causa autónoma de inflação, sendo mesmo de esperar uma baixa de preços decorrente da melhoria da produtividade.

Com base na análise de importante informação estatística, Samuel Morley chega a conclusões suficientemente sólidas para afastar a ideia de que os salários possam ter sido a causa principal da inflação-custos durante a crise económica de 1962-67.⁷²¹ Este autor mostra, com efeito, que os salários representaram, neste período, apenas 13% do valor total das vendas da indústria transformadora, crescendo a massa salarial numa percentagem menor que a das vendas da maioria das indústrias brasileiras, incluindo nestas o conjunto da indústria transformadora. Daí a sua conclusão de que a contribuição dos preços da força de trabalho para a inflação no sector industrial foi apenas de 12,1% (no período de 1955-58) e de 11,9% (no período 1962-65), enquanto os lucros contribuíram, respectivamente, com 33,5% e 36,9% e o preço das matérias-primas com 54,4% e 51,2%, respectivamente. Quer dizer: a parte dos lucros aumentou, enquanto o custo da mão-de-obra diminuiu. Morley salienta, aliás, que a parte dos salários é tão pequena que dificilmente ela poderia ser responsável por mais de 20% da subida dos preços em qualquer indústria e em qualquer ano do período considerado.

719 Cfr. A. FERNANDES, [3], 136 e BAER/MANESCHI, 86.

720 Cfr. CEPAL, [2], 202.

721 Cfr. S. MORLEY, [1], 194-196 e [2], 531/532. No mesmo sentido concluem BOWEN/HINSHAW, 525, apesar da crítica que estes autores fazem - sem fundamentos sérios, a nosso ver - aos pressupostos em que Morley baseia o seu raciocínio. Também W. BAER, [2], 406, conclui que no período inflacionista dos primeiros anos da década de 60 os preços andaram sempre à frente dos custos, especialmente dos custos salariais. FOLEY/WOGART, 79/80, reconhecem, por sua vez, que os custos salariais não podem ser responsabilizados pela inflação que permaneceu, apesar do programa de estabilização executado entre 1964 e 1966, dado que a parte dos salários no valor adicionado da produção industrial caiu de 12,4% nos primeiros meses de 1965 para 11,1% no segundo semestre de 1965 e 11,8% ou 11,9% em 1966 (só em 1967 atingiu 13,4%).

Tendo em vista o período posterior a 1963, há quem defenda que um elemento importante da inflação-custos terão sido as elevadas taxas de juro praticadas em consequência da escassez do crédito.⁷²²

Mas o certo é que as taxas reais de juro se mantiveram negativas em 1963 e em 1964, só tendo apresentado valores positivos em 1965. Assim sendo, os efeitos inflacionistas derivados da alta das taxas de juro só poderiam ter-se verificado em 1965, dado que a passagem de uma taxa de juro de -23% em 1964 para uma taxa de juro de +5% em 1965 significa um agravamento substancial do preço do dinheiro.⁷²³

Mais elaborada é a tese desenvolvida por Samuel Morley. Segundo este autor, a manutenção da inflação, mesmo a partir de 1964, a par da continuação da estagnação da actividade económica (e apesar dela), deverá considerar-se uma consequência da asfixia das empresas privadas por força das dificuldades levantadas à obtenção do necessário capital de exploração.

Morley afasta, por um lado, a tese de que se teria verificado no Brasil, durante o período de 1963-68, uma *inflação estrutural*, quer por não se ter verificado qualquer estrangulamento derivado do sector agrícola, quer por não ter havido qualquer engarrafamento proveniente das importações. Com efeito, a partir de 1954, os preços dos produtos agrícolas só terão aumentado mais do que os preços dos produtos industriais em 1959, 1961 e 1966, tendo-se registado também uma baixa dos preços relativos dos bens importados, uma vez que, de 1963 a 1967, houve duas importantes reduções dos direitos alfandegários sobre as importações e as taxas de câmbio aumentaram apenas 6,5 vezes a partir de 1962, enquanto o índice geral dos preços internos aumentou 7,2 vezes.⁷²⁴

Morley rejeita também a hipótese de se tratar de uma típica *inflação-custos*, embora admita que certos custos tenham aumentado, ao menos no primeiro período de aplicação do 'programa de estabilização' posterior a 1964. Isto em consequência da abolição das taxas de câmbio preferenciais para certos bens; em resultado da actualização correctiva dos preços de alguns bens e serviços; em virtude da política restri-

722 Cfr., v.g., M. SIMONSEN, [2], 32.

723 Estas as conclusões de FOLEY/WOGART, 78/79, onde podem ver-se as taxas de juro reais: 1963= -26%; 1964= -23%; 1965= +5%; 1966= -0,2% (dados do Banco Central do Brasil). Segundo estes autores, a baixa do poder de compra que se verificou (em consequência dos aumentos dos impostos e dos preços dos serviços públicos, alimentação e rendas de casa, muito particularmente) deixou uma parcela muito pequena dos orçamentos familiares para a aquisição de bens de consumo duradouros. Este factor terá provocado a baixa do consumo e o fraco índice de utilização da capacidade instalada (apenas 50%, em alguns casos), contribuindo assim para o aumento dos custos médios das respectivas empresas, aumento que terá constituído um factor de inflação, na medida em que as empresas conseguiram repercuti-lo nos preços.

724 Cfr. S. MORLEY, [1], 187/188.

tiva adoptada, no que toca ao custo do crédito. É que as estatísticas existentes, relativas ao período de 1962-65, mostram, como vimos, uma baixa da relação entre os salários e os preços das matérias-primas (elementos essenciais dos custos) e o valor das vendas dos produtos industriais, enquanto a relação lucros/valor das vendas aumentou de 32,9% em 1962 para 36,9% em 1965, tendo aumentado também a massa global de lucros, calculada em valores constantes de 1953. Poderia, pois, considerar-se estarmos perante uma hipótese de *profit-push inflation*.⁷²⁵

Samuel Morley recusa igualmente a explicação que pudesse tentar-se através da *pressão da procura*, dada a existência, ao longo do período considerado, de uma grande margem de capacidade produtiva não utilizada e de um grande número de desempregados.⁷²⁶ O facto de, apesar desta situação, a procura não ter encontrado, entre 1963 e 1967, resposta adequada da oferta, dever-se-ia, segundo o autor, à dificuldade das empresas na obtenção de capital de exploração, dificuldade resultante da política restritiva de crédito adoptada num país onde era praticamente impossível obter crédito fora do sistema bancário.

Nestas condições, as restrições levantadas à concessão de crédito pelo sistema bancário teriam bloqueado o aumento da oferta em vez de reduzir a procura, como se pretendia. Daqui teria resultado a subida dos preços e dos lucros sem aumento do volume real da produção.

Para além daquelas empresas que não conseguiam sobreviver à elevação dos seus custos médios (em consequência da fraca utilização da capacidade instalada) ou à dificuldade em obter o necessário capital de exploração, outras haveria (as mais poderosas financeiramente e as que produzem bens cuja procura é pouco elástica relativamente ao preço) que subiam os seus preços para poderem cobrir os custos mais elevados (em consequência das referidas deseconomias de escala ou do aumento das taxas de juro que eram obrigadas a pagar) ou mesmo para poderem realizar elas próprias o capital de exploração que não conseguiam

725 Cfr. S. MORLEY, [1], 188/189 e 194-196. Esta hipótese de *profit-push inflation* sustentada por Morley é posta em causa por J. P. Wogart. Embora os dados apresentados por este autor confirmem a subida dos lucros entre 1960 e 1964 (para 1960=100, 1961=115; 1962=131; 1963=125; 1964=143), ele defende, para o período 1964-67, que os lucros líquidos das empresas industriais teriam baixado cerca de 50%, dado que os ganhos resultantes dos aumentos dos preços teriam sido canalizados para a amortização do capital fixo, descurada em 1962 e 1963. Cfr. J. WOGART, [2], 526-529.

Apesar de reconhecer que, graças às facilidades concedidas pelo governo militar, as reservas para depreciação do capital fixo triplicaram, em termos reais, nos quatro anos que se seguiram a 1964, Morley considera, porém, que tal comportamento distorce o significado económico dos lucros e refere um estudo de Carlos Langoni no qual se demonstraria que, mesmo considerando os lucros líquidos (lucros brutos menos um montante adequado para depreciação do capital fixo), estes aumentaram, na indústria transformadora, de 16,2% em 1963 para 18,8% em 1966. Cfr. S. MORLEY, [2], 533.

726 Cfr. S. MORLEY, [1], 188-191.

obter das fontes normais de financiamento. Daqui derivariam, portanto, tensões inflacionistas por pressão dos custos e/ou dos lucros.⁷²⁷

O carácter 'monopolista' dos mais importantes sectores da economia brasileira (especialmente na indústria) dá consistência a esta hipótese. As filiais das empresas multinacionais e as grandes empresas de capital brasileiro com forte poder de mercado defenderam-se da baixa do volume de vendas através de uma política de subida dos preços em maior medida que a subida dos custos, defendendo (e aumentando mesmo) deste modo as suas taxas de lucro e os seus lucros globais.

Mas pensamos que determinados engarrafamentos de tipo estrutural, que não foram anulados - nem poderiam sê-lo - por uma política orientada para a redução da procura global, continuaram a provocar pressões inflacionistas mais ou menos acentuadas. As deficiências no domínio dos transportes e da energia obrigaram à continuação dos investimentos do estado nestes sectores, com vista a reduzir os engarrafamentos deles resultantes. A variação das condições inerentes ao sector externo continuou a influenciar fortemente a situação económica interna. A estrutura da agricultura brasileira e o peso económico e político do sector cafeeiro obrigaram o governo a subsidiar amplamente este sector através da compra de excedentes não exportáveis. Entretanto, marcavam passo as transformações estruturais e os investimentos indispensáveis ao progresso da agricultura produtora de alimentos, e o sector agrícola não acompanhava o ritmo de evolução do sector industrial.⁷²⁸

Por outro lado, importa salientar que, nas novas condições políticas e sociais decorrentes do golpe militar de 1964, uma vez reduzida a taxa de inflação para níveis pouco acima dos 20% e assegurada a neutralização dos seus efeitos negativos, continuava a ser vantajosa a manutenção da inflação como factor da acumulação do capital a partir de poupanças impostas às classes trabalhadoras e, em

727 Cfr. S. MORLEY, [1], 197-200.

728 Considerando o período de 1960-69, a produção agrícola aumentou à taxa média anual de 4,5% (mas a taxa de crescimento da produção de soja destinada à exportação foi de 16,4%), enquanto a produção industrial aumentou à taxa média anual de 7,3% (cfr. Z. SANTIAGO, 7 e ZINI/PINTO, 49-51). Sem dúvida que os investimentos no sector industrial não foram acompanhados por medidas capazes de proporcionar o aumento da produção agrícola alimentar a curto prazo, desde a reforma agrária até à política de crédito fácil e barato, a melhoria dos métodos de cultivo, a realização de obras que aumentem a superfície irrigada, a produção e o fornecimento de fertilizantes a baixo preço, etc..

Poderá dizer-se que se verificou a situação, referida por Kalecki, de aumento do investimento na indústria, nos transportes e nos serviços públicos perante uma oferta inelástica de alimentos, situação susceptível de desencadear (ou de sustentar) um processo inflacionista, uma vez que "a expansão da produção de alimentos, simultaneamente com o desenvolvimento industrial, é de suma importância para evitar pressões inflacionistas". Cfr. M. KALECKI, 387/388.

geral, às camadas de rendimentos mais baixos. A este aspecto nos referiremos mais à frente a respeito da *política de reorientação da inflação*.

3.3. Procuraremos analisar agora em que medida o PAEG teve êxito ou não no combate à recessão económica. A este respeito, adiantamos desde já que a política económica do Governo Castelo Branco não conseguiu evitar os efeitos recessivos que normalmente acompanham os 'programas de estabilização' de inspiração monetarista, podendo distinguir-se dois períodos recessivos particularmente marcados durante o prazo de vigência do PAEG: um em 1965 e outro em fins de 1966 e início de 1967.⁷²⁹

3.3.1. A política adoptada no âmbito do PAEG sacrificou, sem dúvida, o crescimento económico à estabilidade. Justifica-se, por isso mesmo, que um autor afirmasse, em Maio de 1965: "a depressão está sendo provocada na economia brasileira com tanta insistência e persistência que é como se o governo a instaurasse por decreto".⁷³⁰

Um dos principais factores dos efeitos depressivos da 'política de estabilização' do PAEG sobre o nível da actividade económica foi, sem dúvida, a *política do arrocho salarial*.⁷³¹

É certo que a política de abertura do leque salarial e de acentuação das desigualdades na distribuição do rendimento, mesmo entre os titulares de rendi-

729 Tratar-se-ia, segundo Simonsen, de *crises de estabilização* ou *crises de transição*, comuns a todas as experiências de 'estabilização' conhecidas de idêntica inspiração teórica. Diferentemente das chamadas *crises de estabilidade*, aquelas caracterizam-se-iam pela sua natureza transitória, por serem próprias das situações em que a taxa de inflação está a baixar em resultado da aplicação da terapêutica monetarista, desaparecendo depois de a inflação ter baixado e de os preços se terem estabilizado.

Enquanto *crises de estabilização*, elas seriam inevitáveis se se pretende fazer baixar a taxa de inflação. Fazendo apelo à noção de *realimentação inflacionária*, Simonsen procura explicar a necessidade de tais crises a partir da consideração de que os processos de inflação crónica contêm uma *componente de realimentação*, que se traduz na subida dos preços em um determinado período como consequência da acção consciente dos diferentes grupos sociais (incluindo o estado) no sentido de repor os rendimentos reais 'comidos' pela inflação do período anterior. O *coeficiente de realimentação* indicaria precisamente o "grau de automatismo da inflação crónica", i.é, em que medida a subida dos preços de um período se transmite ao período seguinte, sendo de esperar, nos processos inflacionários duradouros, um coeficiente de realimentação próximo da unidade. Pois bem. Para levar os agentes económicos (especialmente empresários e assalariados) a desistir daquele seu 'hábito', será em regra necessária uma política de recessão, que provoque a baixa da produção, das vendas e do emprego. Assim surgiriam as *crises de estabilização*, durante as quais o produto real deverá baixar ou, pelo menos, crescer a uma taxa inferior à taxa normal. Da ocorrência destas crises não poderia inferir-se, porém, qualquer ideia de incompatibilidade entre os objectivos da estabilização monetária e do crescimento económico, desde que não se considere este último numa perspectiva imediatista, encarando-o antes como um processo de longo prazo. Daí a sua natureza de *crises de transição*, explicáveis dentro da tática, tão cara aos monetaristas, de 'recuar para saltar depois'. Cfr. M. SIMONSEN, [2], 18/19 e [3], 230-235.

730 Cfr. P. SINGER, [5], 142.

731 Cfr. v.g. A. DIAS LEITE, 214 e P. SINGER, [5], 142.

mentos do trabalho, permitiu não só manter como até reforçar o poder de compra dos trabalhadores mais bem pagos (pessoal de direcção, técnicos e alguns trabalhadores qualificados).

Este facto ajudou a estabilizar e até mesmo a aumentar a procura de certo tipo de bens, designadamente a procura de bens de consumo duradouros, a qual se procurou salvaguardar também através de facilidades no domínio do crédito ao consumo (a importância económica e política da indústria automóvel a isso obrigou). Assim se compreenderá que a recessão dos anos 1964-67 não tenha sido, apesar de tudo, tão profunda como o poderia fazer esperar a baixa dos salários reais dos trabalhadores mais mal pagos.

No entanto, uma tal política influenciou fortemente a estrutura da procura de bens de consumo, no sentido do aumento da procura de bens duradouros e de luxo e da baixa ou estagnação da procura de bens de consumo corrente (bens-salário).

O reflexo desta alteração da estrutura da procura no comportamento da produção por ramos de actividade permite compreender que o volume da produção tenha aumentado, entre 1964 e 1970, 113% nas indústrias de material eléctrico e electrónico e 143% na indústria de material de transporte (que inclui a indústria automóvel), enquanto outras indústrias estagnaram (vestuário e calçado, v.g.) e a indústria têxtil sofreu mesmo uma baixa da produção superior a 20% entre 1964 e 1967, só em 1970 vindo a recuperar o nível de 1964.⁷³²

Esta redução da procura de bens de consumo corrente está na origem da grave crise de realização que afectou muitas empresas destes sectores (utilizadores intensivos de mão-de-obra), forçadas a reduzir a produção e a despedir trabalhadores. Por outro lado, a crise provocou o aparecimento (ou a ampliação) de capacidade ociosa no sector de produção de bens de consumo, o que se repercutiu negativa e aceleradamente no sector de produção de bens de produção, em virtude dos efeitos do acelerador negativo. A não reposição do capital fixo depreciado e a ausência de incentivos para a realização de novos investimentos provocou uma diminuição drástica da procura de bens de produção por parte do sector privado, assim se generalizando ao conjunto da economia os efeitos depressivos da política salarial da ditadura.

A política restritiva de crédito foi outro dos instrumentos que mais directamente contribuiu para a asfixia de muitas empresas e mesmo para a falência das financeiramente mais débeis, que não são necessariamente as menos eficientes.⁷³³

⁷³² Cfr. C. FURTADO, [11], 41 e P. SINGER, [2], 61.

⁷³³ As estatísticas indicam que o número e falências no Estado de São Paulo passa de uma média anual de 126 entre 1962 e 1965 para 821 em 1966 e 489 em 1967. Cfr. A. FERNANDES, [2], 271.

Em 1964, o acesso ao capital por parte das empresas dependia quase exclusivamente da oferta de crédito pelo sistema bancário, uma vez que eram praticamente inexistentes outras fontes significativas de capital.⁷³⁴ Daí que, apesar da existência mais ou menos generalizada de capacidade ociosa na indústria, muitas empresas não conseguiam laborar por falta de capital de exploração.

Com efeito, o crédito concedido anualmente à indústria e ao comércio pelo sistema bancário diminuiu consideravelmente a partir de 1964, quer como percentagem do volume das vendas, quer como percentagem da quantidade de moeda em circulação.⁷³⁵ A única alternativa que se abria às empresas com problemas de liquidez era o recurso ao crédito obtido através das chamadas *letras de câmbio*.⁷³⁶ A importância deste tipo de crédito aumentou extraordinariamente a partir de 1959 e, de modo muito acentuado, a partir de 1964, o que traduz as dificuldades em obter crédito nos circuitos bancários normais.⁷³⁷

Tratava-se de crédito normalmente a médio prazo, inadequado para financiar o investimento, pagando taxas de juro que rondavam os 5% ou 6% ao mês e que chegavam por vezes a atingir taxas anuais próximas de 120%⁷³⁸, o que o tornava acessível apenas a um número reduzido de empresas.

Os resultados de tal política traduziram-se numa quebra importante dos investimentos industriais; na redução do nível do emprego industrial⁷³⁹; na diminuição da taxa de crescimento do PNB (menos de 4% ao ano, em termos reais, entre 1964 e 1967, taxas modestas quando comparadas com a média

734 Em 1964, provinha da banca comercial 80% do crédito concedido ao sector privado. Cfr. M^o C. TAVARES, [3], 225-227.

735 Como percentagem do volume das vendas, o crédito concedido anualmente ao comércio e à indústria pelo sistema bancário evoluiu deste modo: 1955=28,3%; 1956=31,5%; 1957=33,1%; 1958=29%; 1959=24,37%; 1960=19,6%; 1963=16,3%; 1964=14%; 1965=14,3%; 1966=13,7%; 1967=14,1%. Como percentagem da quantidade de moeda em circulação, a evolução foi esta: 1955=71,9%; 1956=71,6%; 1957=65,5%; 1958=66,1%; 1959=59,7%; 1962=52,9%; 1963=49%; 1964=45%; 1965=41,8%; 1966=45,5%; 1967=47,7%. Cfr. S. MORLEY, [1], 198-200.

736 As *letras de câmbio* são promissórias de uma empresa com a assinatura de uma sociedade financeira que as desconta e as coloca directamente junto do público. Funcionam em regra como títulos de crédito a médio prazo e a elas recorrem sobretudo - dada a elevada taxa de juro a que obrigam - as empresas produtoras de bens de consumo duradouros. Cfr. NOGUEIRA/PELÁEZ, 69.

737 O crédito obtido através das letras de câmbio representava em 1959 0,3% do crédito total concedido pelo sistema bancário à indústria e ao comércio, tendo aumentado esta percentagem para 4,9% em 1962; 5,4% em 1963; 9,9% em 1964; 17,8% em 1965; 18,1% em 1966 e 25,7% em 1967. Cfr. S. MORLEY, [1], 199.

738 Cfr. NOGUEIRA/PELÁEZ, 69.

739 Inquéritos realizados em SP mostram que, no curto período entre Dezembro/1964 e Maio/1965, 13% dos trabalhadores industriais perderam o seu emprego. Cfr. FOLEY/WOGART, 80 e P. SINGER, [5], 154.

anual de cerca de 10% registada entre 1957 e 1961⁷⁴⁰) e do PNB *per capita* (1,3% ao ano, cifra muito inferior à taxa média anual de 4% registada no período 1956-62⁷⁴¹).

3.3.2. Mas a política recessiva do PAEG foi também um factor poderoso de concentração e de centralização do capital industrial no Brasil, reforçando as consequências que, neste domínio, decorrem normalmente das crises do capitalismo. Entre 1960 e 1969, o número de empresas com menos de dez trabalhadores baixou de 91.000 para 16.000, e a percentagem de trabalhadores nelas empregados baixou também de 18% para 3%. No mesmo período, o número de empresas com mais de 250 trabalhadores aumentou de 900 para 1.600, e a percentagem dos trabalhadores nelas empregados aumentou de 38% para 53%.⁷⁴² A 'monopolização' da economia brasileira foi favorecida, de resto, a partir de 1964, não só através de um conjunto de medidas que dificultaram a vida às pequenas empresas (a política de crédito, a política de preços, o aumento da carga fiscal, a exigência de requisitos contabilísticos dificilmente praticáveis por elas, etc.), mas também através de medidas expressamente orientadas para encorajar a fusão de empresas e a formação de grandes conglomerados financeiros destinados a liderar *conglomerados financeiro-industriais*, que passaram a ser uma forma muito corrente de concentração do capital no Brasil depois de 1964.⁷⁴³

Nas condições concretas do Brasil, esta concentração e esta centralização do capital acabariam por provocar uma significativa 'desnacionalização' da economia brasileira, conforme concluiu (Maio-Setembro/1968) uma Comissão Parlamentar de inquérito constituída para averiguar o impacto da penetração dos capitais estrangeiros no Brasil.⁷⁴⁴

740 É certo que a diminuição do ritmo de crescimento económico se vinha sentindo já a partir de 1962 e especialmente depois da tentativa de 'estabilização' do *Plano Trienal* (a taxa de crescimento do PNB foi de 5,4% em 1962 e de 1,6% em 1963). Mas também é certo que os resultados de 1965 e de 1967 (taxas de crescimento do PNB de 3,9% e 4,5% ao ano, respectivamente) são enganadoras, uma vez que elas são, em boa medida, reflexo da colheita excepcional de café (que esteve na base de um aumento de 13,8% do produto agrícola bruto), a qual não pode apagar a quebra de 5% na produção industrial. Cfr. J. SERRA, [3], 441; W. BAER, [4], 15; BAER/MANESCHI, 74; S. MORLEY, [1], 202; M. SIMONSEN, [2], 44. Cfr. W. BAER, [6], 47.

741 Cfr. R. MUNCK, 136/137. Ao lado das filiais de grandes empresas multinacionais, destacava-se um pequeno núcleo de grupos económicos brasileiros (cerca de 24), cuja propriedade e controlo pertencia a umas 300 famílias, 12 das quais com uma fortuna calculada, em 1965, em montante igual ou superior a cem milhões de dólares. Cfr. S. MICHIN, 275.

742 Para maiores desenvolvimentos, cfr. P. SINGER, [6], 86-89.

743 O Relatório da Comissão define a *desnacionalização* como "o crescente domínio da nossa economia por empresas estrangeiras, o que implica na transferência, para o exterior, de decisões fundamentais para o nosso desenvolvimento" e conclui pela necessidade de "elaborar uma nova legislação, que inclua o reforçamento do controlo do Estado sobre a actividade das empresas estrangeiras implantadas no Brasil e sobre a remessa para o estrangeiro dos seus lucros, dividendos e pagamentos de patentes". Para mais

Para além de outros incentivos concedidos aos capitais estrangeiros, a política de crédito adoptada pelo Governo Castello Branco traduziu-se, em 1964/65, em um aumento de 210% dos recursos financeiros postos à disposição das multinacionais, enquanto os empréstimos directos ao comércio e à indústria (aos quais tinham acesso também as empresas estrangeiras) aumentaram apenas 26%.⁷⁴⁵

Por outro lado, as empresas multinacionais estrangeiras, dada a sua própria capacidade financeira e as suas ligações aos circuitos financeiros à escala mundial, são pouco vulneráveis às restrições adoptadas no âmbito da política monetária e creditícia. Este facto, além de representar uma redução das potencialidades deste tipo de política, permitiu que as filiais de empresas multinacionais adquirissem (quase sempre a preços vis) muitas empresas brasileiras asfixiadas pela política restritiva de crédito.⁷⁴⁶

A justo título poderá, pois, concluir-se com Alejandro Foxley que "o modelo de crescimento do Brasil posterior a 1964 assenta num pilar fundamental: a aliança do Estado brasileiro com as grandes empresas estrangeiras".⁷⁴⁷ O sector público da economia, criado e desenvolvido com o objectivo de actuar como instrumento de oposição ao domínio dos grandes monopólios estrangeiros, perdera, notoriamente, essa sua função inicial, transformando-se em instrumento da política governamental de aliança com as grandes empresas multinacionais.⁷⁴⁸

Determinados sectores da chamada burguesia nacional manifestaram desde cedo a sua discordância relativamente às opções do PAEG, embora sem pôr em causa o apoio ao regime militar. Eram sectores representados na Confederação Nacional da Indústria, defensores de um 'projecto nacional' capaz de provocar a adesão da maioria da população brasileira.

Os pontos principais da sua crítica ao PAEG poderão sintetizar-se em três observações: 1) privilegiavam a continuação de um modelo de desenvolvimento

informações sobre a penetração do capital estrangeiro na economia brasileira e os estímulos, subsídios e favores vários concedidos às empresas multinacionais pelas autoridades brasileiras a partir de Juscelino, cfr. S. MICHIN, 74-197.

745 Cfr. K. MIROW, 202/203.

746 Entre 1963 e 1969 a participação estrangeira nos investimentos industriais brasileiros aumentou de 11% para 35% (cfr. E. BACHA, [3], 14). Significativo é igualmente o facto de, em 1968, 17 dos 27 bancos de investimento existentes no Brasil se encontrarem sob o controlo de capital estrangeiro. Cfr. S. MICHIN, 184.

747 Cfr. A. FOXLEY, [3], 956.

748 Verifica-se mesmo uma espécie de *união pessoal* entre a direcção das filiais de empresas multinacionais instaladas no Brasil e a direcção do aparelho de estado brasileiro. A título de exemplo, pode referir-se o caso do Ministro das Relações Exteriores do governo Castello Branco, Vasco Leitão da Cunha, que passou a ser director-presidente da filial brasileira da Siemens, presidente da filial da Standard Electric, presidente da sociedade de hotéis Sheraton (ITT), representante do grupo Morgan no Brasil; o Ministro do Planeamento, Roberto Campos, passou a ser presidente do Investbanco de São Paulo, controlado pelo Chase Manhattan Bank e pelo First National City Bank. Cfr. S. MICHIN, 185-187.

voltado principalmente para o mercado interno, com um apelo moderado ao capital estrangeiro e a reserva para o capital nacional de sectores básicos da economia, designadamente a indústria pesada; 2) advogavam que deveria ser atribuída prioridade à aceleração do ritmo de crescimento económico, ainda que à custa de maior lentidão na contenção da inflação; 3) defendiam que o esforço para aumentar a poupança deveria ser feito apenas depois de se conseguir o relançamento do crescimento económico, fazendo incidir a maior quota de sacrifícios sobre as classes de rendimentos mais elevados.⁷⁴⁹

A par desta oposição dentro do regime, a oposição ao regime tornou-se patente quando, em Outubro de 1965, o partido da 'revolução' saiu claramente derrotado nas eleições dos governadores estaduais. Os militares responderam com o Acto Institucional nº 2, que veio dissolver os partidos políticos e forçar a oposição a agrupar-se no Movimento Democrático Brasileiro, frente ao partido governamental Arena. Destruía-se o que restava da base parlamentar do regime, concentravam-se poderes excepcionais no Presidente da República e suprimia-se o sufrágio universal nas eleições presidenciais e para governadores de estado.

Mas o que é certo é que a depressão que a política de estabilização do PAEG acentuara ia aumentando o número de descontentes entre a própria burguesia que tinha apoiado o golpe militar de 1964. Com efeito, a outra face do avanço das posições acupadas pelas multinacionais e da progressiva concentração e centralização do capital eram os milhares de falências registadas em todo o país entre 1964 e 1967, entre cujas 'vítimas' se contavam muitos elementos da 'burguesia nacional'.

O desenvolvimento dos conflitos no seio do bloco no poder levou a que, em Março de 1967, os altos comandos militares impusessem Costa e Silva como sucessor de Castello Branco na Presidência da República.

749

O desenvolvimento destes pontos de vista pode ver-se em A. DIAS LEITE, 174-195.

El desarrollo del comercio exterior en España durante el franquismo se caracterizó por un marcado carácter proteccionista, que se mantuvo hasta el final de la década de los sesenta. Durante este periodo, el comercio exterior se vio afectado por una serie de factores, entre los que cabe destacar el aislamiento de España respecto a Europa Occidental, la falta de inversión extranjera directa y la ausencia de una política comercial activa. Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, se inició un proceso de apertura económica que se consolidó durante los años setenta y ochenta. Este proceso se basó en la eliminación de los aranceles y en la liberalización de los mercados de bienes e insumos. Como resultado de estas medidas, se produjo un crecimiento sostenido del comercio exterior, que se convirtió en uno de los motores del desarrollo económico de España durante este periodo.

1. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

2. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

3. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

4. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

5. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

6. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

7. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

8. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

9. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.

10. *El comercio exterior de España durante el franquismo*. Madrid: Editorial Financiera, 1965.



Capítulo Quinto

A Economia Política do 'Milagre Brasileiro'

1. REFORÇO DO PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E CONSOLIDAÇÃO DA SOLIDARIEDADE ORGÂNICA ESTADO/MULTINACIONAIS

A mudança operada em 1967 traduziu-se no reforço do controlo das Forças Armadas sobre o aparelho de estado (com a aprovação da Constituição de 1967 e da Lei de Segurança Nacional) e no lançamento de uma nova campanha ideológica, com acento tónico na necessidade de incrementar o 'desenvolvimento económico', ideia à volta da qual se pretendia cimentar a unidade entre as várias camadas das classes dominantes brasileiras. Ao mesmo tempo prometia-se uma abertura política, com vista à 'normalização democrática' (agora 'coberta' pela natureza autocrática da Constituição de 1967).

Acontece, porém, que as lutas populares se reacenderam a partir do início de 1968 (ano em que se iniciou também a acção da guerrilha urbana) e, no meio militar, ressurgiu o projecto nacionalista à volta do general Albuquerque Lima (contagiado pelo exemplo peruano), com o apoio da burguesia republicana. O regime militar não cedeu, antes reforçou a centralização e militarização do aparelho de estado, iniciando-se, com o *Acto Institucional n.º 5* (13-12-1968), um período de intenso *terrorismo oficial* institucionalizado.⁷⁵⁰ Ao fim de um certo tempo de luta pelo poder, Garrastazu Médici substituiu Costa e Silva na Presidência (Outubro de 1969).

Com a acentuação do carácter autocrático do regime e uma certa institucionalização do poder militar, parece ter-se reforçado a posição hegemónica da grande burguesia industrial-financeira, que passa a partilhar o excedente com o capital monopolista estrangeiro.⁷⁵¹

Nestas novas condições, a grande burguesia industrial-financeira, apoiada directamente nas Forças Armadas no que se refere ao controlo do aparelho de estado, assume uma posição de clara hegemonia política e, "na medida em que o seu domínio económico se baseia na existência do capital imperialista, ao actuar segundo os seus interesses, defende os interesses do capital estrangeiro, frente às restantes fracções burguesas e às classes exploradas", afastando umas e outras do exercício do poder político (que ela exerce sem curar agora de qualquer *legitimidade*), "para assim poder partilhar o excedente com o imperialismo".⁷⁵²

750 A expressão é de um *Documento de Bispos e Superiores Religiosos do Nordeste*, publicado sob o título "Eu ouvi os clamores do meu povo", Salvador, Baía, 6 de Maio de 1973.

751 Cfr. J. QUARTIM, 874ss.

752 Cfr. E. MORAGA, 247.

Nos anos 60 o sector industrial apresentava-se no Brasil - já o dissemos - como o núcleo fundamental da economia do país, condicionando a agricultura (que dele dependia relativamente a uma gama variada de insumos, máquinas e meios de transporte), determinando o desenvolvimento do sector terciário e constituindo a base da maioria das receitas fiscais. À volta da indústria desenvolvia-se o processo de acumulação do capital.⁷⁵³

Mas a 'indústria' era (e é) uma realidade complexa, impossível de configurar como o sector económico de implantação de uma *burguesia nacional*. O estado não poderá considerar-se como um elemento de apoio a um qualquer projecto de 'capitalismo nacional', até porque as classes dominantes brasileiras sempre tiveram os seus interesses ligados à inserção da economia do país na economia capitalista mundial.⁷⁵⁴ Celso Furtado sintetiza bem estas ideias quando escreve que se trata menos da "emergência ou consolidação de uma burguesia nacional do que da implantação da nova burguesia internacional ligada ao capitalismo dos grandes conglomerados transnacionais", o que explica que "tenda a predominar a ideologia de que estabelecer diferença entre empresas estrangeiras e nacionais é um anacronismo, pois o que realmente interessa é a 'contribuição' de cada um para o desenvolvimento do país".⁷⁵⁵

Por outro lado, se é certo que a continuidade do desenvolvimento da economia brasileira assenta nas possibilidades de acumulação do sector dos bens de consumo duradouros (quase uma 'reserva' das multinacionais), não é menos certo que a acumulação do capital se encontra largamente dependente da acção do estado, cuja função como operador económico se tem reforçado à medida que avança o processo de industrialização.⁷⁵⁶

753 A agricultura continua a manter uma posição importante nas exportações, embora com tendência para diminuir. Em 1953 o café representava ainda 70,8% do total das exportações brasileiras. Mas em 1962 - segundo os dados de T. LOWINGER, 700/701 - só já correspondia, somado ao cacau, a 55% das exportações totais, e em 1968 as exportações de café cifravam-se cerca de 30% abaixo do nível mais elevado de 1953. De qualquer modo, é verdade que outros produtos agrícolas têm vindo a integrar a pauta de exportações brasileiras. Segundo dados de W. BAER, [6], 50, o café representou, na estrutura das exportações de mercadorias brasileiras, 42% do total das exportações em 1965-69; 32,6% em 1968-72; 21,7% em 1973; 12,6% em 1974. Juntamente com a soja, o açúcar e a carne, as percentagens, para os períodos indicados, foram: 48,9%, 44% e 38,7%, o que indica uma perda de posição por parte dos produtos agrícolas. Cfr. *infra*, nota 886.

754 O interesse das classes dominantes brasileiras em manter e desenvolver uma integração profunda da economia brasileira no mercado capitalista mundial e a convergência dos seus interesses com os interesses dos representantes do grande capital internacional constituem as linhas de força da interpretação de Ladislau Dowbor sobre a formação do capitalismo dependente no Brasil, no quadro do sistema capitalista mundial. Cfr. L. DOWBOR, [1].

755 Cfr. C. FURTADO, [11], 36.

756 É muito vasta a literatura existente acerca da evolução do papel do estado no contexto do capitalismo brasileiro, a partir dos anos 30. Referiremos os trabalhos que consideramos mais importantes, de entre

Como vimos, a crise aberta em 1962 provocou a agudização das profundas contradições do capitalismo dependente brasileiro, e acabou por conduzir ao golpe militar de 1964, do qual resultou uma alteração substancial na forma de inserção do estado na formação social brasileira.

Reagindo contra a crise económica, social e política a que tinha conduzido o populismo e o nacional-desenvolvimentismo, as Forças Armadas (enquanto instituição e não como instrumento de um caudilho) chamam a si o poder político e assumem a representação dos interesses e pontos de vista da grande burguesia ao nível do aparelho de estado, excluindo qualquer forma de participação política por parte das massas populares e institucionalizando a repressão sobre os trabalhadores e a grande maioria da população como forma de actuação do estado capitalista.

Com as mudanças verificadas a partir de 1967/68, o poder político libertou-se definitivamente dos compromissos da aliança desenvolvimentista com a 'burguesia nacional' republicana e dos compromissos sociais e políticos com a grande massa das populações urbanas, que tinham caracterizado o estado populista.

A acentuação do carácter repressivo do "estado burocrático-autoritário" (G. O'Donnell e F. H. Cardoso) a partir de 1968 reforçou a confiança dos meios financeiros internacionais no regime militar e na sua estabilidade e consistência, pesando fortemente na criação de um 'clima' favorável ao grande capital nacional e multinacional, beneficiário directo da exploração reforçada dos trabalhadores brasileiros.⁷⁵⁷

A partir de 1967, pode dizer-se que a política económica brasileira assenta no princípio de que a industrialização só pode prosseguir com base no reforço da *solidariedade orgânica* entre o estado e as grandes empresas multinacionais.

Esta *solidariedade orgânica* traduz-se, desde logo, na assunção, por parte do estado brasileiro, da 'sociedade de consumo' das metrópoles capitalistas como paradigma do desenvolvimento, conferindo deste modo cobertura política e legitimidade social à acção dos conglomerados originários dos países capitalistas dominantes.⁷⁵⁸

Mas a *solidariedade orgânica estado/multinacionais* significa também a complementaridade das respectivas acções, com o objectivo de 'racionalizar' o sistema económico, reduzindo as contradições no plano da tomada de decisões. Dá uma participação mais activa do estado (em contraste com um certo *laissez-fairismo* que caracterizara o período de 1964-66) e uma responsabilização mais acentuada do sector público no que toca ao fornecimento, a baixo preço, de ener-

aqueles a que tivemos acesso: W. BAER, [7]; BAER/KERSTENETZKY/VILLELA; L. Bresser PEREIRA, [1] e [2]; F. H. CARDOSO, [6]; S. MICHIN; R. MUNCK; A. PRESTES; G. A. SOARES; C. FURTADO, [22].

757 Cfr. F. H. CARDOSO, [6], e R. MUNCK, 137-139.

758 Cfr. F. FAJNZYLBBER, [2], 629.

gia, de produtos intermédios e de mão-de-obra qualificada, a par das economias externas derivadas dos investimentos em infraestruturas, elementos indispensáveis para baixar os custos e fazer subir os lucros das 'indústrias dinâmicas'.⁷⁵⁹

2. A NOVA ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA

2.1. Nas suas grandes linhas, pode dizer-se que a acção do governo no domínio da política económica se desenvolve em função de alguns tópicos fundamentais:

1) subtração ao consumo dos cidadãos de uma parte crescente da riqueza criada, sem afectar o consumo da classe capitalista, i.é., à custa do agravamento da exploração dos trabalhadores assalariados e de uma redução mais acentuada dos rendimentos reais de outras camadas da população, excluídas dos benefícios do crescimento económico;

2) canalização do excedente assim obtido para investimentos em infraestruturas (energia eléctrica, comunicações, rede de estradas, transporte ferroviário, etc.), em 'capital humano' e nas indústrias produtoras de bens intermédios, caracterizadas por uma baixa rotação do capital e pela produção de bens homogéneos (siderurgia, cimento, minas, etc);

3) protecção e incentivo ao aumento da produção, de modo a conseguir o pleno aproveitamento da capacidade ociosa acumulada em consequência da recessão dos anos 1962-67;

4) estabilização e reorientação da inflação de modo a utilizá-la como instrumento de redistribuição do rendimento e de financiamento da acumulação do capital, neutralizando os efeitos negativos relativamente aos empresários, aos aforradores voluntários e à acumulação do capital em geral;

759 Estas são as funções que A. DIAS LEITE, 182, atribui ao que designa por "núcleo de expansão económica", o qual deveria constituir propriedade (e responsabilidade) do estado: "garantir o suprimento adequado de factores básicos e criar as condições para um crescimento sustentado das indústrias produtoras de bens de capital e, por essa via, de toda a indústria pesada. A ele fica reservada a missão estratégica de arrastar o sector industrial do país a um desenvolvimento acelerado".

E neste sentido se orientou, efectivamente, a política económica brasileira, assim apresentada no *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (Julho/67): "Ao governo cabe uma função estratégica no processo de desenvolvimento, não só porque manipula os instrumentos da política económico-financeira como por força da sua responsabilidade na construção da infraestrutura económica e social e na produção de bens e serviços de que depende fundamentalmente o sector privado. No exercício dessas funções, deve o governo orientar-se no sentido de propiciar condições ao sector privado para que possa promover, como lhe cabe, a expansão da produção e a dinamização do processo de desenvolvimento.

A eficiência e a produtividade nas empresas não depende apenas do seu próprio esforço e decisão, mas, em grande parte, da eficiência da máquina governamental e de outras condições que se incluem na esfera de decisão do governo" (*apud* A. PRESTES, 49).

5) lançamento e financiamento de fluxos de procura diversificada e sofisticada, de forma a garantir ao grande capital (em especial às multinacionais) condições favoráveis à realização da mais-valia, designadamente através de uma política de *redistribuição mediadora* orientada para a criação (ou ampliação) de um *terceiro mercado*, de uma *terceira procura* (resultante do acesso das classes médias privilegiadas ao cabaz de bens de consumo duradouros até então reservados aos muito ricos), que se traduza em uma procura adequada à estrutura da oferta decorrente do aparelho produtivo implantado a partir dos anos 50;⁷⁶⁰

6) atracção dos capitais externos, pela via do investimento directo das empresas multinacionais e do recurso ao crédito junto de instituições estrangeiras, com vista a suprir as deficiências da poupança interna e a aumentar a capacidade de importação;

7) lançamento de uma política de fomento das exportações, especialmente de produtos industriais, com vista a aumentar as disponibilidades em divisas e a ampliar o mercado de certas indústrias, designadamente das indústrias produtoras de bens de consumo corrente.

2.2. - Após a tomada de posse do novo Governo (Março/67), a política económica assumiu feição menos ortodoxa (de acordo com os padrões do FMI), abrandando o combate à inflação em favor do relançamento da economia.

O objectivo de curto prazo passou a ser o de combater a estagnação económica e atingir metas elevadas de crescimento e, dentro deste parâmetro, reduzir ao mínimo a inflação. Daí o abandono do objectivo (tipicamente monetarista) da contenção da procura global através da restrição do crédito e da redução das despesas públicas.

Os novos responsáveis pela política económica partiam do princípio de que a política restritiva de crédito praticada desde 1963 era um dos elementos geradores da inflação de custos que se manteve em coexistência com a recessão. E consideravam que tal política era em grande parte responsável pela própria estagnação da economia nos anos anteriores a 1967, especialmente por ter sido adoptada em condições de reduzida utilização da capacidade produtiva instalada, circunstância que não permitia às empresas auferir um volume global de lucros suficiente-

760 Os autores falam de *terceiro mercado* ou *terceira procura* para significar o núcleo de consumidores intermédio relativamente ao mercado constituído pelos pobres e ao mercado constituído pela pequena minoria dos ricos, mercados estes praticamente sem qualquer ligação entre si. No contexto da América Latina, os 50% mais pobres, que recebem cerca de 16% do rendimento, consomem cerca de 33% da produção de alimentos e 9% dos produtos manufacturados, não tendo acesso, de facto, aos bens de consumo duradouros. No pólo oposto, os 5% mais ricos da população latino-americana arrecadam 33% do rendimento e consomem 9% da produção de alimentos, 45% dos produtos manufacturados e 74% dos bens de consumo duradouros. Cfr. P. SALAMA, [1], 45; A. PINTO, [9], 582ss e J. SERRA, [3], 450.

mente elevado para lhes possibilitar o recurso ao autofinanciamento como meio de suprir a escassez do crédito.⁷⁶¹

Perante um processo inflacionário com elevado *coeficiente de realimentação* e perante objectivos políticos que apontavam para elevadas taxas de crescimento económico a curto prazo, as políticas monetária e financeira passaram a pautar-se pela necessidade de impedir a explosão inflacionária que derivaria de uma expansão excessiva dos meios de pagamento e da conseqüente pressão da procura, sem esquecer, por outro lado, a necessidade de garantir uma expansão dos meios de pagamento suficiente para evitar às empresas difíceis crises de liquidez.

Nesta conformidade, o Governo Costa e Silva adoptou uma política que permitiu que o montante dos meios de pagamento em circulação - cujo ritmo de crescimento sofrera uma forte redução em 1966 (aumento de 16,8%, contra aumentos de 85,9% em 1964 e de 75% em 1965) - subisse bastante em 1967 e em 1968 (cerca de 43%), só baixando de novo, embora não muito (30,6%), em 1969.⁷⁶²

É que, ao pretender relançar a economia brasileira para uma nova fase de expansão, o Governo atribuiu um papel importante ao reforço do investimento público. Este aumentou cerca de 20% em 1967, ano em que, por outro lado, as despesas correntes do estado aumentaram, pela primeira vez desde 1964, mais que o investimento público. Daí o agravamento do défice do orçamento federal (financiado em mais de 50% pelo recurso à emissão de notas) e o agravamento ainda mais acentuado do défice do orçamento público em sentido amplo (governo federal, governos estaduais e institutos públicos autónomos - "autarquias"), o qual atingiu em 1967 um montante equivalente a 3,9% do PIB.⁷⁶³

2.3. - No âmbito da política de crédito, uma das primeiras medidas do Governo Costa e Silva foi a concessão às empresas de um adiamento de 45 dias, sem encargos, do prazo de pagamento do imposto de transacções, o que significou, na base de uma taxa anual de inflação de 20%, um crédito gratuito estimado em cerca de 330 milhões de cruzeiros (algo equivalente a 6% do volume total dos

761 Cfr. S. MORLEY, [1], 201 e A. FISHLOW, [3], 81. Poderá dizer-se que os *gradualistas* reconheciam assim, de algum modo, a razão das críticas que desde o início da década de 50 os *estruturalistas* e a Cepal vinham fazendo às soluções monetaristas ortodoxas propostas pelo FMI como meio de pôr termo às situações de inflação correntes em vários países da América Latina.

762 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 23-56; A. FOXLEY, [3], 929 e A. FISHLOW, [3], 81. Tal política viria a traduzir-se - como escreve M. H. Simonsen, citado por E. BACHA, [8], 52 - "numa expansão dos meios de pagamento a taxas superiores ao que normalmente seria aceite por um defensor da teoria quantitativa da moeda".

763 Como pode ver-se pelo quadro apresentado na nota 704, no cap. IV, o défice do orçamento federal em percentagem no PNB aumentou em 1967, mas baixou nos anos seguintes. A partir de 1967/68, aliás, o Tesouro não só não recorreu às autoridades monetárias para cobrir o défice, como lhes forneceu, ao invés, recursos líquidos obtidos através da colocação de ORTN e das operações de *open market* do Banco Central. Cfr. M. SIMONSEN, [2], 43/44 e 52/53; A. FOXLEY, [3], 948; J. SERRA, [1], 284; W. BAER, [6], 44.

créditos da banca sobre a indústria e o comércio em Abril/67). Ainda com o objectivo de auxiliar os casos mais agudos de falta de liquidez, a Resolução 53 do Banco Central determinou, logo em Maio/67, que as instituições financeiras deveriam reservar às empresas nacionais 50% dos seus empréstimos.⁷⁶⁴

Em termos gerais o novo governo militar adoptou uma política de liberalização do crédito (especialmente através da política de redesconto) e de baixa da taxa de juro dos empréstimos. O esforço no sentido de aumentar a colocação de ORTN e o início das operações de *open market* por parte do Banco Central permitiram uma considerável mobilização de poupanças diversas, ao mesmo tempo que a adopção, no âmbito da *política de correcção monetária*, de medidas tendentes a facilitar os descontos das *letras de câmbio* e a incrementar a actividade das instituições parabancárias, facilitou a expansão de meios de pagamento não monetários e a difusão de novas formas de crédito à margem do sistema bancário.⁷⁶⁵

764 Cfr. S. MORLEY, [1], 201. Abria-se deste modo um novo ciclo de apoios e 'subsídios' directos às (grandes) empresas privadas. No que se refere aos incentivos fiscais, calcula-se que o seu montante atingiu, nos primeiros anos da década de 70, cerca de 50% do total dos impostos directos (cfr. W. BAER, [5], 14 e BAER/KERSTENETZKY/VILLELA, 28). No que se refere à protecção alfandegária, ela incidiu principalmente nos bens de consumo duradouros (favorecendo sobretudo as multinacionais, que beneficiaram das medidas proteccionistas como se se tratasse de *indústrias nascentes*), com taxas aduaneiras que chegaram a 260% em 1966 (98%, em média, para o conjunto dos produtos brasileiros), e que se mantiveram em níveis elevados mesmo depois da reforma alfandegária 'liberalizante' de 1967: 116% em 1967 e 178% em 1969, protecção muito superior à assegurada, em média, à economia brasileira, que se cifrou em 41% em 1967 e em 53% em 1969, pautas que não podem considerar-se, de todo o modo, de grande abertura ao comércio externo. Cfr. A. FOXLEY, [3], 964/965, onde se põem em relevo, em confronto com a experiência brasileira, as consequências desastrosas do desmantelamento das pautas protectoras por parte dos governos de Pinochet, no Chile.

765 Em resultado desta nova orientação, o montante do crédito bancário concedido ao sector privado aumentou cerca de 50% entre Março e Dezembro/67 e quase duplicou entre Março e Dezembro/68, perfazendo uma taxa de aumento médio anual de 50%, em termos nominais, entre 1966 e 1975, ritmo mais acentuado do que o do aumento da oferta de moeda, fenómeno que não se registara até 1966. Cfr. P. SINGER, [2], 62; M. SIMONSEN, [2], 50-54; A. FOXLEY, [3], 929; MALAN/BONELLI, 25 e 36. As estatísticas indicam também que, a partir de 1967, o montante dos *meios de pagamento não monetários* à disposição do público aumentou a um ritmo mais acentuado que o montante dos *meios de pagamento monetários* (moeda e depósitos à ordem) e que, a partir de 1971, o montante daqueles ultrapassou (e a um ritmo crescente) o montante destes. Cfr. MALAN/BONELLI, 37.

Os autores salientam ainda o facto de o crédito concedido pelos circuitos extra-bancários ter aumentado a um ritmo particularmente acentuado, o que significa que o modo de funcionamento do mercado de capitais, nos termos em que se desenvolveu no Brasil (a partir de 1965), e em outros países da América Latina, permite a criação de liquidez para além da capacidade de controlo dos instrumentos normais da política monetária, acentuando as dificuldades de tal política como meio eficaz de combate à inflação. Cfr. J. SERRA, [1], 252 e C. FURTADO, [11], 46 e 51.

Em geral, os autores consideram que foram negativos os efeitos decorrentes do desenvolvimento e sofisticação do mercado de capitais, especialmente no que toca às sociedades financeiras. O novo sistema financeiro revelou-se altamente lucrativo para quem nele investe, mas muito pouco eficiente do ponto de vista da mobilização de recursos para o financiamento dos investimentos privados, provocando, isso sim, desvio de poupanças para o financiamento do consumo dos ricos e estimulando a especulação. Cfr. W. BAER, [5], 12.

2.3.1. – No quadro da política de crédito, deve salientar-se o esquema de financiamento voltado especificamente para a habitação, dada a enorme impor-

A análise do comportamento da economia brasileira a partir de 1969, no que se refere aos resultados da reestruturação do sistema financeiro e do mercado de capitais, põe em evidência o extraordinário desenvolvimento do *capital financeiro* no Brasil. Como nota saliente, refira-se que o *investimento financeiro* ganhou considerável autonomia e, graças ao ambiente especulativo que se gerou, começou a proporcionar aos *capitalistas* (na acepção de Schumpeter) ganhos superiores aos lucros obtidos pelos *empresários* através do *investimento produtivo*. O *investimento financeiro* transforma-se, pois, em um forte concorrente do *investimento real* na captação dos recursos disponíveis, impedindo que o mercado de capitais desempenhe a sua função de instrumento destinado a possibilitar a transferência de recursos ociosos de umas unidades para outras, a estimular a formação de poupanças e a facilitar a sua mobilização, com vista a aumentar os meios de financiamento do investimento produtivo.

A verdade é que o desenvolvimento do capital financeiro pode limitar-se a uma simples criação de *capital fictício*, sem correspondência ao nível da acumulação de *ativos reais* e sem consequências no que se refere à dimensão do excedente produzido e acumulado, limitando-se a provocar alterações no âmbito da apropriação do excedente (i.é, da distribuição dos rendimentos da propriedade entre os donos dos activos). Isto mesmo parece ter-se verificado no Brasil, onde a aplicação de recursos no financiamento de consumos (privados e públicos) se tornou mais rentável do que a sua aplicação na ampliação da capacidade produtiva (i.é, no aumento da riqueza e do emprego): "As relações entre expansão financeira e aceleração do crescimento parecem estar reduzidas, até esta etapa, a uma mera redinamização da economia mediante a expansão à *outrance* dum consumismo restringido e de uma euforia especulativa sem precedentes, desde os agitados tempos do auge financeiro da década dos 20" (assim se exprime M^o C. TAVARES, [3], 233/234, no importante ensaio que dedicou ao estudo da natureza e contradições do desenvolvimento do capital financeiro no Brasil).

A realidade mostra, efectivamente, que as operações de crédito a longo prazo têm sido asseguradas quase inteiramente pelos bancos de desenvolvimento estaduais (especialmente o BNDE e o BNH), que recrutam os seus recursos, fundamentalmente, através de esquemas de poupança forçada, impostos aos trabalhadores, os quais, por determinação legal, recebem apenas juros de 3% ao ano, embora beneficiem da correcção monetária.

Ao invés, os bancos de investimento - que têm funcionado como porta de entrada dos bancos estrangeiros no mercado financeiro do Brasil e que, em regra, estão integrados em conglomerados industrial-financeiros privados - não têm cumprido a sua missão de instituições financeiras de financiamento de projectos de longo prazo, destinando-lhe apenas uma pequena parte dos seus recursos: especulam em operações de *open market* e realizam operações de curto prazo, como os bancos comerciais. Entretanto, em 1979, a sua taxa de lucro atingia 38,3%, superada ainda pelas taxas de lucro das sociedades financeiras voltadas para o financiamento do consumo de bens duradouros (39,3%) e das correctoras (48,3%, segundo a revista *Balanço Financeiro-1979*, 53-69).

Este autêntico maná para o capital financeiro no Brasil assenta também nas características do *open market* no contexto brasileiro. Na verdade, a emissão de títulos da dívida pública não tem funcionado como meio de financiamento de défices orçamentais: a dívida pública interna vem-se acumulando, apesar da ocorrência de anos sucessivos de saldos positivos das contas públicas. A emissão desses títulos tem sido utilizada como instrumento regulador do mercado do dinheiro, destinado a facilitar a política monetária do Banco Central.

As necessidades decorrentes da enorme dívida externa obrigam as autoridades a incentivar a entrada de moeda estrangeira. O Banco Central, ao receber essas divisas, entrega em pagamento os cruzeiros correspondentes, ao câmbio do dia. Assim, à medida que aumenta a entrada de divisas, aumenta a massa monetária em circulação. Para evitar as pressões inflacionistas que daqui podiam derivar, o Tesouro começou a intervir, retirando uma parte da moeda em circulação através da emissão e venda de títulos da dívida pública, oferecidos a taxas de juro elevadas para os tornar atractivos. Assim se caiu numa situação em que - à semelhança do que se passa com a dívida externa - as novas emissões de títulos da dívida pública se destinam a garantir os fundos necessários para o pagamento dos juros e amortizações das emissões anteriores.

tância que a construção civil teve no relançamento de ritmos elevados de crescimento económico e dada a importância que continua a ter, quer pelos seus efei-

Deste modo, a dívida externa acabou por gerar uma dívida interna enorme (multiplicou por oito entre 1968 e 1978, ano em que atingiu um montante equivalente a dezasseis mil milhões de dólares), à volta da qual se tem desenvolvido uma especulação altamente lucrativa. Nas palavras de M. MOLINA, [1], 30, "com o *open*, o governo incentivou um mercado estéril, onde nada se produz nem se transforma, nem se comercializa nada, além de papel, e que tirou recursos da economia para concentrá-los numa actividade especulativa. O mercado aberto transformou-se numa gigantesca lotaria onde o apostador sempre ganha (...) e onde quem menos lucra é o Tesouro Nacional".

Este clima de especulação generalizou-se, aliás, a toda a economia brasileira. Especula-se com as facilidades, subsídios e isenções fiscais concedidas para a importação de equipamentos e maquinaria agrícola e industrial e concedidos também aos exportadores de produtos industriais. Muitos desses fundos são utilizados na compra de automóveis de luxo e de imóveis, o que provoca, além do mais, a alta desmedida dos preços dos imóveis urbanos e dos bens de luxo, provocando também um aumento enorme e inflacionário da circulação monetária (41,2% em 1978). Quanto aos exportadores, muitos dos 13000 exportadores registados em 1978 exportavam apenas caixas de sapatos vazias para receberem os subsídios e beneficiarem dos incentivos fiscais. Cfr. D. SMITH.

É claro que um tal clima contribuiu fortemente, como não podia deixar de ser, para a aceleração do ritmo da inflação nos últimos anos. M^a C. TAVARES, [5], 44-47, sustenta que a partir de 1975 os mecanismos de realimentação da inflação são sobretudo de natureza financeira.

Empresas e consumidores são obrigados a endividarem-se cada vez mais para manterem, respectivamente, o mesmo nível da dívida ou o mesmo nível de consumo. Estes encargos financeiros crescentes de uma dívida estéril do ponto de vista do financiamento de investimentos produtivos ou de consumo alargado, significam, em períodos de recessão, dificuldades maiores para os assalariados e para as empresas de serviços públicos.

Mas as grandes empresas 'monopolistas', graças ao seu poder de mercado, conseguem repercutir nos preços os aumentos dos custos financeiros unitários, compensando a redução do volume dos negócios com a elevação das margens de lucro por unidade produzida, de modo a assegurarem um volume elevado de lucros globais. Assim, mesmo que baixe a taxa de lucro - o que afectará negativamente as decisões dessas empresas no que toca ao investimento produtivo -, as grandes empresas podem dispor de importantes saldos líquidos que, não sendo utilizados em investimentos produtivos, vão alimentar a especulação. As operações financeiras no mercado aberto de capitais não só permitem evitar que a inflação provoque a erosão desse capital disponível, mas propiciam também rendimentos superiores aos que poderiam esperar-se de qualquer investimento produtivo.

Neste ambiente, as grandes empresas 'monopolistas' contribuem ainda para a inflação por outra via. Com efeito, aproveitando o regime legal vigente altamente favorável aos seus interesses, elas procedem à revalorização periódica dos estoques de matérias-primas e de produtos acabados, aumentando os preços de mercado através da transferência de "falsos preços de produção". Os resultados de exploração destas grandes empresas parecem negativos, exactamente porque os custos são calculados com base na revalorização capitalística dos estoques, expediente que constitui um importante factor de pressões inflacionárias, tornando quase inoperante a política de controlo de preços. "A articulação dos interesses da grande empresa e os do sistema financeiro a favor de um movimento de especulação generalizada - conclui M^a C. TAVARES - passa rapidamente pela valorização patrimonial fictícia e desemboca numa especulação estritamente financeira, que se converte num componente 'autónomo' da inflação, em vez de ser um 'mecanismo de propagação' tradicional".

tos inter-sectoriais quer pelo lugar que ocupa no domínio do emprego e da política de emprego.⁷⁶⁶

Este esquema de financiamento está concentrado no BNH, o qual, além de conceder crédito para a construção de habitações, funciona também como banco central de desconto de títulos privados imobiliárias.⁷⁶⁷

A missão específica do BNH consiste em mobilizar uma parte do excedente disponível através da captação das poupanças voluntárias dos subscritores das letras imobiliárias por ele emitidas, as quais beneficiam do facto de serem protegidas pela correcção monetária e de se poder deduzir o respectivo montante à matéria colectável do imposto de rendimento. Mas a maior parte dos seus recursos financeiros provém de um esquema de poupança forçada imposto aos trabalhadores assalariados, o FGTS, cuja verdadeira função é, como vimos, a de servir de capital ao BNH.⁷⁶⁸

O sistema descrito permitiu ao governo chamar a si uma parte do excedente social e utilizá-lo para financiar o investimento na construção civil⁷⁶⁹, por forma a garantir o aumento da procura inter-industrial graças aos já aludidos efeitos de arrastamento e a assegurar a criação de novos empregos a um ritmo que, sem afectar a existência de uma reserva conveniente de mão-de-obra, alimente a procura de bens de consumo corrente através do aumento da massa global dos salários, evitando (ou atenuando) deste modo a crise das indústrias produtoras de bens-salário.

766 A construção civil representou 17,3% do aumento do produto real entre 1965 e 1973 (32,5% no período 1973-77). No início da década de 70, os investimentos anuais no sector correspondiam a cerca de metade do investimento em capital fixo realizado em toda a economia e tinham emprego directo na construção mais de quinhentos mil trabalhadores. Cfr. C. FURTADO, [11], 53-57; J. SERRA, [1], 270/271 e 286-291 e [3], 440; M^o C. TAVARES, [3], 214/215 e [5], 9.

767 Em 1970, o BNH concedeu créditos em montante correspondente a 14,3% dos empréstimos e financiamentos ao sector privado, vindo a cotar-se como o maior dos bancos de desenvolvimento brasileiros (em 1979, chamava a si 41,5% dos empréstimos globais concedidos por estes bancos). Cfr. C. FURTADO, [11], 53 e a revista *Balanço Financeiro*, Julho de 1979, 53.

768 Os recursos do FGTS, que têm de ser obrigatoriamente depositados no BNH, atingiram em fins de 1972 cerca de mil e quinhentos milhões de cruzeiros, perfazendo cerca de 85% dos recursos do BNH (cfr. W. BAER, [5], 14).

769 Segundo estimativas referidas por J. SERRA, [1], 271, o BNH financiou, em menos de cinco anos (entre 1967 e 1971) investimentos directos e indirectos de mais de três mil milhões de dólares.

3. AS RAÍZES DO 'MILAGRE'

3.1. - Autores há que consideram ter sido esta política liberal de crédito a pedra de toque na criação de um clima favorável ao aumento rápido das taxas de lucro e do ritmo de crescimento económico, que conduziu ao tão falado 'milagre brasileiro', iniciado em 1968 e com o período de auge em 1970-73. O 'milagre' costuma caracterizar-se:

a) pelas elevadas taxas de crescimento do PNB (à roda de 10% ao ano, entre 1968 e 1973) e por taxas ainda mais elevadas de crescimento da indústria transformadora, particularmente no período de 1970-73;⁷⁷⁰

b) pela redução e estabilização das taxas de inflação e sua neutralização (ao menos parcial) através do expediente da correcção monetária;

c) pelo incremento das exportações de certos produtos manufacturados;

d) pela obtenção de saldos positivos da balança de pagamentos em todos os anos desde 1968 até 1973, o que permitiu não só a cobertura do défice crónico da

770 Os dados disponíveis não são inteiramente coincidentes, mas as discrepâncias observadas não põem em causa o sentido geral da evolução das taxas de crescimento do PNB. Em trabalho de 1976, Werner Baer apresenta o quadro de conjunto que vai a seguir (cfr. W. BAER, [6], 47. Outras informações podem ver-se em M. SIMONSEN, [5], 50; P. NEUHAUS, [1], 312; J. SERRA, [1], 249 e 280/281; MALAN/BONELLI, 36; J. WELLS, [2], 229; A. R. SOARES, [13]:

Anos	PNB em termos reais	PNB real per capita	Indústria	Agricultura
1956-62	7.8	4.0	10.3	5.7
1962-67	3.7	1.3	3.9	4.0
1968	9.3	6.3	15.0	1.5
1969	9.0	5.9	11.0	6.0
1970	9.5	6.4	11.1	5.6
1971	11.3	8.2	11.2	12.2
1972	10.4	7.3	13.8	4.1
1973	11.4	8.3	15.0	3.5
1974	9.6	6.5	8.2	8.5
1975	4.0	1.3	4.2	3.4

São um pouco mais pronunciadas as diferenças encontradas nos vários autores acerca da evolução das taxas de crescimento na indústria, embora todos confirmem a tendência registada no quadro acima. J. SERRA, [3], 441, v.g., aponta uma taxa média de crescimento de 10,5% para o período 1968-72 e M^o C. TAVARES, [5], 15/16, refere uma taxa média de 12,6% para o período 1967-70, apontando, para o período 1971-73, a taxa de 17,5% segundo cálculos da autora (refere, porém, outras estimativas que apontam para 14% apenas). Tomando em conta o período 1945-75, MALAN/BONELLI, 41, indicam a taxa média anual de 8,8% (14,7% no período de 1967-73).

balança de pagamentos correntes, mas também a constituição de importantes reservas de divisas.⁷⁷¹

É claro que poderá questionar-se se estes resultados são suficientes para se falar de 'milagre' ou mesmo se eles representam um desvio acentuado na tendência histórica observada no Brasil a partir do fim da 2ª GM. A nossa preocupação não será esta, porém.⁷⁷² Não há dúvida de que, entre 1968 e 1973, se registou um crescimento particularmente elevado do sector industrial e, a partir dele, um crescimento acelerado de toda a economia brasileira. E também não há dúvida

771 Eis os dados, de acordo com W. BAER, [6], 49, sobre as reservas de divisas acumuladas, em milhões de US\$ (cfr. também E. BACHA, [8], 60; MALAN/BONELLI, 38; J. WELLS, 228/229): 1965-69=400; 1969=650; 1970=1.190; 1971=1.720; 1972=3.900; 1973=6.800; 1974=5.700; 1975=4.000 (assinale-se a quebra a partir de 1974).

772 Com alguma insistência é feita ao ministro Delfim Netto (que muitos apontam como o 'pai' do milagre brasileiro) a acusação de manipular os dados estatísticos, com objectivos propagandísticos e também com a mira de melhorar as expectativas e difundir o optimismo (factores considerados importantes para o relançamento dos negócios). Mas, deixando de lado esta questão, invoca-se por vezes que, se bem atentarmos, os resultados do 'milagre', medidos em termos de taxas de crescimento do PNB, não vão muito além dos ritmos de crescimento verificados a partir do final da 2ª GM, especialmente na segunda metade dos anos 50 e nos primeiros anos da década de 60, período durante o qual o Brasil viveu sob um regime político que garantia as liberdades democráticas.

Poderá alegar-se, neste sentido, que o produto real brasileiro aumentou, entre 1949 e 1979, à taxa média anual de 7,2%, com uma taxa de crescimento de 10% ao ano durante o período do 'milagre' (1968-73), mas com uma taxa bastante mais baixa de 6,8% ao ano entre 1974 e 1978, inferior à média dos 30 anos entre 1949 e 1979. Cálculos relativos ao período de 1957-61 apontam para uma taxa média de crescimento do PNB de 10% ou para uma taxa de 8,3% no período de 1956-61, com uma taxa média de crescimento do produto industrial, neste mesmo período, de 11%.

Assim se procuram esbater os feitos extraordinários imputados ao 'milagre' da ditadura, chamando ao mesmo tempo a atenção para a necessidade de não esquecer, na sua avaliação, a crise que saiu do seu bojo, aberta em 1974. Cfr. C. FURTADO, [11], 32/33; J. SERRA, [3], 441; E. BACHA, [8], 48. Para uma perspectiva de longo prazo, cfr. C. HADDAD, [1] e [2].

Com este mesmo objectivo de desvalorizar o 'milagre, poderá dizer-se também - e com boas razões - que está hoje decisivamente em crise a ideia de identificar o *desenvolvimento* com o mero *crescimento* do PNB que deixe de lado as mudanças estruturais indispensáveis para que possa haver progresso social e melhoria do bem-estar das populações, através da satisfação generalizada das necessidades fundamentais (para um enunciado desta problemática, cfr., entre outros, D. SEERS, [6]; G. MYRDAL, [3]; C. FURTADO, [15], 111-117; HICKS/STREETEN).

Relativamente à acumulação de reservas de divisas, a verdade é que se transformou o montante das reservas em padrão de 'sã' administração financeira e em critério de afirmação da 'honra nacional', ocupando o lugar que na propaganda oficial desempenhou durante muito tempo o mito da estabilidade do câmbio e da moeda forte.

Mas o que mais importa salientar, a nosso ver, é que essa acumulação ficou a dever-se ao aumento da entrada de capitais estrangeiros no Brasil, a partir de 1968, especialmente sob a forma de empréstimos e financiamentos, o que se traduziu no incremento acentuado da dívida externa e consequentes encargos futuros. De meados de 1967 a 1971, calcula-se que, por cada dólar de aumento das reservas, se verificou um aumento de 1,8 dólares no montante da dívida externa. Cfr. J. SERRA, [1], 253-255.

de que este crescimento económico foi acompanhado de transformações significativas nas estruturas económicas e sociais internas e na inserção da economia brasileira no sistema capitalista mundial. Procuraremos analisar quais os factores que contribuíram para estas transformações, para tentarmos, finalmente, analisar o significado deste 'milagre' em termos do desenvolvimento económico e social dos brasileiros.

Começamos por aceitar que foi importante, para a recuperação da economia brasileira, a política de crédito que atrás fica sumariada.

Pretendem alguns que os êxitos do 'milagre brasileiro' não teriam sido possíveis sem as políticas de estabilização, as reformas institucionais e os projectos de investimento planeados e lançados durante o Governo Castelo Branco (1964-66).⁷⁷³ Em favor deste ponto de vista, invoca-se a redução da inflação, a eliminação das distorções nos preços relativos, as reformas institucionais (fórmula legal de reajustamento salarial; introdução da correcção monetária; lei do mercado de capitais; criação do FGTS e do BNH).

Não repugna aceitar os efeitos positivos resultantes da baixa dos níveis elevadíssimos da inflação, o que não significa, como vimos, que a política do Governo Castelo Branco tenha conseguido, como se propunha, anular a inflação. Mas pensamos que, do ponto de vista do crescimento económico, o importante foi ter-se reduzido a inflação para um nível aceitável, que permitiu a sua posterior utilização, em ligação com o instituto da correcção monetária, como instrumento da acumulação do capital, no âmbito do que poderíamos chamar uma *política de inflação administrada* e que à frente analisaremos.

Também é verdade que as reformas institucionais referidas asseguraram as bases de um novo esquema de financiamento da acumulação capitalista a partir de novas formas de 'expropriação' do rendimento das classes trabalhadoras e das grandes massas da população, uma vez esgotadas as potencialidades do esquema baseado na inflação.

A política repressiva de 'defesa da lei e da ordem', a política de estabilização e os incentivos aos investidores estrangeiros contribuíram decisivamente para criar o 'clima de confiança' que tornou possível a entrada abundante de capitais estrangeiros a partir de finais da década de 60 e que viabilizou o estudo e o lançamento de grandes projectos de investimento do sector público. Ora, como

773 Assim, M. SIMONSEN, [6], 9/10 ("Parte do chamado 'milagre brasileiro' dos últimos anos deve ser creditada aos sacrifícios estabelecidos durante a administração Castelo Branco. Contudo, esse esforço de restauração era condição necessária mas não suficiente para que o país viesse a crescer a taxas aceleradas a partir de 1968") e W. BAER, [5], 7.

a seguir tentaremos explicar, os investimentos do estado e das empresas públicas, por um lado, os investimentos directos das multinacionais e os empréstimos externos, por outro lado, foram os dois pilares em que assentou o crescimento económico do período do 'milagre'.

Julgamos ter mostrado que a política económica do primeiro governo militar não conseguiu vencer a recessão. Mas ela contribuiu para que se acelerasse o 'amadurecimento' da crise da economia brasileira, forçando e acentuando a criação das condições que, na sequência das crises cíclicas das economias capitalistas, permitem o relançamento da actividade económica.

A política do primeiro governo da ditadura traduziu-se numa acentuada concentração e centralização do capital e no agravamento do carácter regressivo da distribuição do rendimento. A redução do nível da actividade económica, a asfixia e consequente falência de grande número de empresas e a repressão desencadeada contra o movimento sindical provocaram o aumento do número de desempregados e a redução do custo da força de trabalho, que baixou cerca de 60%, em termos da sua própria produtividade, entre 1964 e 1970.⁷⁷⁴

É claro, finalmente, que uma política que provocou a depressão "com tanta consistência e persistência, que é como se o governo a instaurasse por decreto" (P. Singer), contribuiu em grande medida para aumentar a margem de capacidade ociosa na indústria⁷⁷⁵, cuja existência - ainda que não se considere a razão pela qual se verificou, a partir de 1967/68, o crescimento acelerado da produção - é apontada por alguns como "a condição mais importante que permitiu o boom".⁷⁷⁶

E não há dúvida de que, especialmente no sector das indústrias produtoras de bens de consumo duradouros, a utilização mais intensiva do capital

774 Cfr. C. FURTADO, [11], 38.

775 No que se refere à indústria em geral, P. Malan e R. Bonelli calculam que a taxa de utilização da capacidade de produção instalada era, em 1967, de 75%. Eis a evolução por eles apresentada, entre o início da crise de 1962-67 e o início da nova crise aberta em 1973/74: 1961=98%; 1962=97%; 1963=87%; 1964=85%; 1965=76%; 1966 = 80%; 1967 = 75%; 1968 = 83%; 1969 = 85%; 1970 = 89%; 1971 = 93%; 1972=100%; 1973=100%; 1974=94%; 1975=84%. Cfr. MALAN/BONELLI, 29.

Cálculos de W. Baer e A. Maneschi referentes a 1965 apontam para taxas de utilização de 53% no sector de produção de bens de capital, 62% nas indústrias produtoras de bens de consumo duradouros e 61% na indústria automóvel. Isto considerando apenas um turno de funcionamento, já que, tendo em conta dois turnos de funcionamento, a taxa de utilização da capacidade instalada no conjunto da indústria não iria além de 39%. Cfr. BAER/MANESCHI, 86/87.

776 Cfr. MALAN/BONELLI, 22. E. BACHA, [5], 18-20, conclui, por sua vez, que a longa duração e as altas taxas de crescimento do 'milagre' "são explicadas pelo enorme hiato existente, em 1967, entre o PNB potencial e o efectivo, como resultado do extenso período de crescimento abaixo do potencial desde 1962 até 1967". E J. WELLS, [2], 231, estima que a utilização da capacidade ociosa herdada do período de recessão terá contribuído com cerca de 6% ao ano para o crescimento da produção industrial entre 1967 e 1973, sem necessidade de desencadear qualquer pressão inflacionista.

instalado permitiu obter uma melhoria da relação produto/capital, proporcionando um crescimento significativo da produção sem necessidade de novos investimentos, o que se verificou, efectivamente, durante os anos de 1968 e 1969, já que só a partir deste último ano se registou aumento relevante dos investimentos directos estrangeiros, que controlam o sector.⁷⁷⁷

Perante o exposto, julgamos poder concluir que a política de estabilização levada a cabo em meados dos anos 60 não pode ser creditada de qualquer transformação radical do sistema que deva considerar-se a base do 'milagre brasileiro'. Concordamos, nesta medida, com J. R. Wells⁷⁷⁸, mas não podemos subscrever a tese deste e de outros autores que parece quase anularem a importância e o significado específico da política económica adoptada a partir de 1964 e do 'estilo de desenvolvimento' que ela serviu.

Sublinham alguns autores o carácter cíclico do processo de crescimento da economia brasileira, designadamente a partir da segunda metade dos anos 50.⁷⁷⁹ E esta é uma tese a que damos o nosso pleno acordo. Com efeito, a partir do final da 2ª GM a economia brasileira cresceu entremeando períodos de crescimento acelerado (1947-52, 1956-61 e 1968-73) com períodos de recessão mais ou menos acentuada (1952-56, 1962-67, e de 1974 em diante), e este carácter cíclico não desapareceu, evidentemente, com o regime militar e a sua política económica. Considerando a fase de recessão de 1962-1967, nota-se já um período de estabilização entre 1964 e 1967, seguindo-se-lhe a fase de recuperação económica (1967-70), cujo auge corresponde ao período 1970-73. Mas em 1974 abriu-se uma nova fase de recessão que ainda não terminou, caracterizada por taxas de crescimento do PNB (bastante) inferiores às do período do 'milagre', chegando

777 Cfr. W. BAER, [5], 5-11; C. FURTADO, [11], 58, chama a atenção para a elevada relação produto-capital registada nos anos 1968/69 (0,53, em contraste com a cifra de 0,26 relativa ao período de 1964-67), a qual indicava uma forte pressão sobre a capacidade produtiva existente e apontava para a necessidade de se atingirem taxas de investimento mais elevadas se se pretendia evitar a queda do ritmo de crescimento da economia. Vários factores - entre os quais o desvio de grande volume de poupanças para o financiamento do crédito ao consumo - não permitiram que a taxa de investimento subisse suficientemente para acompanhar o ritmo de aumento da produção, tendo em conta a relação produto/capital e a taxa de depreciação correntes na economia brasileira. A lentidão relativa do aumento da taxa de investimento líquido durante os anos do 'milagre' não só não permitiu reduzir o atraso do sector de produção de bens de capital como agravou ainda a dependência do investimento e da evolução da economia perante a capacidade de importar. Esta uma das razões que, a partir de 1973/74, em virtude da sua deficiente estrutura industrial, provocaram o agravamento da crise do capitalismo brasileiro, enquadrada na própria crise do capitalismo mundial. Cfr., para maiores desenvolvimentos, P. SINGER, [6], 116-119.

778 Cfr. J. WELLS, [2], 232/233.

779 Este aspecto é posto em relevo com particular vigor por P. SINGER, [5], 127-144 e [6], 99-119; E. BACHA, [8]; MALAN/BONELLI; J. WELLS, [2] e M^a C. TAVARES, [5].

ao crescimento zero (se não mesmo negativo) em 1981.⁷⁸⁰ Quanto a este ponto, não há, manifestamente, qualquer milagre.⁷⁸¹

Mas pensamos não ser correcto defender que o *boom* industrial registado no Brasil entre 1968 e 1973 não passa de uma "fase de recuperação económica", porventura vigorosa, mas perfeitamente 'normal' dentro da 'continuidade' do desenvolvimento cíclico do capitalismo brasileiro entre meados dos anos 50 e os anos 70.⁷⁸² Edmar Bacha pretende mesmo que se o período de expansão de 1968-73 se caracterizou por uma taxa média anual de crescimento do PNB de 10,1% (superior à taxa de 8,3% verificada no anterior período expansionista de

780 Cfr. A. R. SOARES, 13; B. CAPLAN, [2], 17. Para maiores desenvolvimentos sobre a crise aberta em 1973/74, cfr. J. WELLS, [2], 233 ss e M^o C. TAVARES, [5].

781 O que fica dito no texto será o bastante para deitar por terra a tese dos que defendem a incompatibilidade entre as instituições políticas democráticas e o rápido crescimento económico de países como o Brasil, tese que alguns reforçam com a maior eficiência da política económica do regime militar brasileiro depois da entrada em vigor do *Acto Institucional n. 5* (Dezembro/1968). Assim se exprimiu o director da missão da AID no Brasil, perante o Congresso dos EUA, em Fevereiro/1969 (citado por A. FISHLOW, [3], 69): "In terms of general economic policies, y would say if anything there has been a net improvement; the Finance Minister can now do by decree things that before had to go through Congress; they have been passing out decrees left and right, and most of them are to the good".

Ao procurar uma explicação para o *boom* de 1968-72, também Werner Baer considerava (em 1973) como "a essência do Modelo Brasileiro", como "a singularidade da experiência brasileira desde 1964", "a livre manipulação por técnicos, apoiados por um governo forte, de um sistema económico que é dominado pelo estado, mas que permite a existência de um sector privado bastante grande", manipulação que "foi possível em virtude da existência de governos fortes e estáveis que asseguravam a prossecução das políticas económicas até ao fim, sem olhar aos efeitos laterais que elas teriam sobre vários grupos económicos". Cfr. W. BAER, [5], 11.

Feitas as contas, a taxa média de crescimento do PNB entre 1964 e 1981 anda à volta dos 6,3% ao ano, inferior à taxa de 7,8% registada para o período 1956-62 e inferior mesmo à taxa média de 7% correspondente ao período mais longo 1949-81 (cfr. *supra*, notas 770 e 772). E se é certo que os *técnicos* dos *governos fortes e estáveis* conseguiram taxas de crescimento do PNB entre 10% e 12% ao ano entre 1968 e 1973, também é certo que os mesmos *técnicos*, apoiados pelos mesmos *governos fortes e estáveis*, não conseguiram evitar as crises cíclicas do capitalismo brasileiro, com as suas baixas, nulas ou negativas taxas de crescimento do PNB. E resta sempre que a transformação do crescimento em critério de êxito, em vez do bem-estar, significa, na ausência de um sistema político amplamente participado, que "os interesses das massas são ignorados em favor de objectivos e instrumentos [políticos] impostos por outros". Cfr. A. FISHLOW, [3], 112.

Tanto basta para pôr em xeque as teses dos que pretendem que os regimes autoritários são portadores (ao menos no contexto da América Latina) de uma racionalidade económica e de uma capacidade de planeamento e de decisão susceptíveis de evitar ou diminuir as flutuações sócio-económicas próprias dos regimes liberais e, conseqüentemente, de assegurar as condições mais propícias ao desenvolvimento económico, o que poderia torná-los uma 'necessidade', especialmente na fase 'difícil' da ISI, i.é, quando se trata da substituição de importações de bens de produção (para um apontamento crítico, cfr. C. BAUMFELD, [2], 21-25). Do mesmo modo que são postas em causa as teses daqueles que consideram que, fora dos moldes do socialismo, o crescimento económico nos países da América Latina só é possível no quadro dos regimes autoritários (fascistas), os quais seriam como que uma fatalidade associada ao subdesenvolvimento e à dependência característicos de tais países (é a tese conhecida de A. Gunder Frank, Ruy Mauro Marini e Theotônio dos SANTOS, [2]).

782

Cfr. J. WELLS, [2], 232.

1956-61), tal se deveria exactamente ao facto de, nos sete anos anteriores (1961-67), a taxa média anual de crescimento ter sido muito inferior à taxa de crescimento potencial (3,7%, inferior à taxa de 5,6% que marcara o período de recessão de 1952-56, que antecedeu o *boom* de 1956-61). As altas taxas de crescimento verificadas seriam assim como que o fruto de uma compensação mais ou menos 'mecânica' resultante do carácter cíclico do processo de crescimento da indústria brasileira, apagando-se, substancialmente, a importância da política económica seguida pelos governos militares a partir de 1964.⁷⁸³

Na nossa perspectiva, a compreensão do processo de industrialização no Brasil e - muito particularmente - dos 'êxitos' em que se pretende fundamentar o 'milagre brasileiro', obriga-nos a um esforço no sentido de averiguar a coerência da política económica da ditadura e da política de repressão que a acompanhou e a tornou possível. Coerência aferida, naturalmente, perante, os princípios que a informam e os objectivos político-económico-sociais que visava alcançar, através de um 'estilo de desenvolvimento' que deu prioridade absoluta à produção de automóveis para os privilegiados, mesmo que à custa do feijão subtraído ao consumo da grande maioria de esfomeados.

Só assim se fugirá a posições mais ou menos deterministas e se poderá averiguar das responsabilidades das políticas económicas pelos resultados obtidos, procurando um paradigma de desenvolvimento alternativo ao que construiu no Brasil uma trágica mascarada de 'sociedade de consumo' e definindo uma política económica capaz de prosseguir objectivos mais correctos do que os prosseguidos pelo "terrorismo oficial" praticado pelo regime militar.

3.2. - Antes de abordarmos com algum vagar os aspectos que julgamos mais importantes para a compreensão do significado e alcance do 'milagre brasileiro' deixaremos ainda um breve apontamento sobre dois pontos muitas vezes invocados para explicar as elevadas taxas de crescimento económico registadas entre 1968 e 1973.

783 Cfr. E. BACHA, [8], 47-50. É certo que Bacha põe em relevo a importância e o significado da política do *arrocho salarial* no controlo (relativo) da inflação, e - juntamente com a política de *inflação correctiva* - no agravamento da desigualdade na distribuição do rendimento e (consequente) aumento da mortalidade infantil, e salienta igualmente que eventuais aspectos positivos da presença de capitais estrangeiros são contrabalançados pelos problemas e dificuldades mais importantes que caracterizam o período em referência (aos quais não é estranha a acção 'dinamizadora' das multinacionais) e que tornaram perfeitamente previsível a crise aberta em 1974, mesmo sem o alibi do aumento dos preços do petróleo. Mas, na sua esteira, P. Malan e R. Bonelli parecem negar, v.g., a importância da política salarial no quadro da política económica dos governos posteriores a 1964. E os mesmos autores, embora declarem que não pretendem negar o papel da política económica interna no êxito obtido nos anos 1967-73, defendem que a política económica só foi 'bem sucedida' porque operou na fase favorável do *ciclo* de desenvolvimento interno da economia brasileira e porque beneficiou de condições externas propícias, no que toca ao comércio externo e aos movimentos de capitais. Cfr. MALAN/BONELLI, 21-25.

“Ognun sa navigare a buon vento”. E não há dúvida de que a economia brasileira beneficiou então de uma conjuntura internacional particularmente favorável, a qual permitiu que a actividade económica se desenvolvesse liberta das limitações financeiras e das pressões inflacionistas que normalmente acompanham a escassez de divisas em países empenhados num esforço de industrialização acelerada.

Nos anos 60, com efeito, os países europeus tinham já regressado à plena convertibilidade das suas moedas, vivendo-se então um período de abundância de liquidez nos mercados financeiros internacionais, de intensa circulação de capitais e de reactivação do comércio mundial de bens e serviços.

O comércio mundial cresceu à taxa média anual de 10% entre 1959-61 e 1969-71, atingindo a média elevadíssima de 18% entre 1967 e 1973. Este facto terá constituído, por um lado, a razão principal do crescimento das exportações brasileiras (importante fonte de divisas) e poderá explicar, por outro lado, a evolução favorável então verificada dos termos de troca dos produtos brasileiros (melhoria de 20% entre 1967 e 1973) e da capacidade de importar da economia brasileira (aumento de 150% entre 1967 e 1973).⁷⁸⁴

A liquidez internacional, por sua vez, foi crescendo à taxa média anual de 2,75% entre 1949 e 1969, em boa parte com base nos défices da balança de pagamentos dos EUA, que pagavam com dólares, que os outros países aceitavam deter, não só as suas importações mas também as despesas militares no estrangeiro e os investimentos externos das multinacionais americanas.

Mas o aumento da liquidez internacional foi particularmente acentuado a partir de finais da década de 60, quase triplicando entre 1969 e 1974 (crescimen-

784 São os seguintes os índices da evolução dos termos de troca das exportações brasileiras, tomando 1967=100: 1968=95,9; 1969=100,5; 1970=111,5; 1971=103,6; 1972=108,9; 1973=119,9 (começaram a declinar logo que se declarou a crise do sistema capitalista mundial: 1974=103,1; 1975=96,2). Foi graças a esta melhoria dos termos de troca e ao aumento do volume das exportações a uma taxa média anual de 13% entre 1967 e 1973 que a capacidade de importar melhorou a um ritmo desconhecido desde os anos 20. Tomando 1967=100, temos: 1968=110,2; 1969=131,4; 1970=150,2; 1971=147,7; 1972=197; 1973=250,5 (também aqui a crise internacional teve efeitos negativos para a economia brasileira: 1974=211,6; 1975=210,7). Dados recolhidos em MALAN/BONELLI, 40. De idêntico sentido são os índices fornecidos por J. W ELLS, [2], 236, tomando 1970 como ano base:

	Termos de troca		Capacidade de importar
	Café incluído	Café excluído	
1970	100	100	100
1972	98.2	105.4	132.1
1973	107.9	118.0	167.4
1974	88.3	97.2	134.5
1975	87.1	99.1	143.7
1976	104.6	105.9	179.9

to à taxa média anual de 22,7%). As moedas dos países capitalistas industrializados representaram cerca de 93% do total das reservas criadas ao longo deste período. A partir de meados dos anos 60 o mercado de euro-dólares contribuiu substancialmente para ultrapassar a tradicional escassez de meios de pagamento internacionais, colocando à disposição da economia mundial um enorme volume de liquidez.⁷⁸⁵

Os países subdesenvolvidos - e o Brasil ocupou, a este respeito, uma posição de destaque - viram assim facilitada a obtenção de créditos e financiamentos junto dos países capitalistas cujas moedas funcionavam como moeda de reserva, especialmente os EUA. E este foi um factor favorável à industrialização de alguns deles (ou à penetração em força das multinacionais nas suas economias), apesar dos défices crónicos da balança de pagamentos correntes. Foi este o caso do Brasil,⁷⁸⁶ país que, durante o período em análise, foi o principal beneficiário dos créditos concedidos pelas organizações financeiras internacionais e dos empréstimos destinados ao 'Terceiro Mundo' com base no mercado de euro-dólares⁷⁸⁷, o que proporcionou uma situação folgada da balança de pagamentos, capaz de permitir a importação de bens de capital e de matérias-primas industriais em quantidades apreciáveis.⁷⁸⁸

3.3. - O segundo ponto que queríamos referir aqui prende-se com a aptidão do 'estilo de desenvolvimento' adoptado no Brasil para potenciar as taxas de crescimento do PNB na sua expressão contabilística.

É sabido que os alimentos, o vestuário e o calçado são em geral mais baratos nos 'países pobres' do que nos 'países ricos', ao passo que os bens de consumo duradouros

785 Em 1978 calculava-se (cfr. M. MOLINA, [1], 24) em mais de 600 mil milhões de dólares o volume de recursos disponíveis (em dólares e em moedas europeias) neste mercado. Trata-se de moeda que escapa ao controlo das autoridades monetárias norte-americanas e à fiscalização dos bancos centrais dos países europeus, e reciclada, em condições do mais acabado *laissez-faire*, à margem da capacidade de intervenção de qualquer autoridade monetária, o que é facilitado pela escolha de Londres como praça forte deste mercado, dada a ausência de regulamentação ou controlo dos fluxos de capital, nomeadamente no que se refere à constituição de reservas.

786 Com efeito, durante o período do 'milagre' o Brasil apresentou défices da balança de pagamentos correntes (em milhões de dólares: 1968=530; 1969=312; 1970=583; 1971=1.321; 1972=1.494; 1973=1,725 (cfr. MALAN/BONELLI, 23 e 37 e também R. WEISSKOFF, [2], 380, onde podem colher-se dados sobre o défice da balança de pagamentos correntes do Brasil entre 1948 e 1976).

787 Cfr. E. BACHA, [8], 59; MALAN/BONELLI, 20 e J. WELLS, [2], 231.

788 Atente-se no peso considerável dos bens de capital e das matérias-primas no conjunto das importações brasileiras, ao longo dos anos do 'milagre' (cfr. MALAN/BONELLI, 39):

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Bens de Capital	31.9%	33.7%	37.0%	37.7%	41.3%	41.0%	34.6%
Matérias primas	41.2	41.6	38.4	37.0	40.5	38.1	42.1
Total	73.1	75.3	75.4	74.7	81.8	79.1	76.7

(bens de luxo, no contexto daqueles países), como automóveis, televisores, electrodomésticos, etc. são muito mais caros nos 'países pobres' do que nos 'países ricos'.

Daí decorre que um país que assente a dinâmica do seu crescimento económico na produção de automóveis e de outros bens de consumo duradouros beneficia do facto de o aumento da produção destes bens, como bens muito caros que são, pesar mais fortemente nos cálculos do rendimento nacional, que assim aparece inflacionado, sem que tal signifique um aumento da produção, em termos reais, mais acentuado do que o verificado em países mais ricos, e sem que tal signifique, acima de tudo, adequação da produção às necessidades da população em geral, ao combate ao desemprego e à redução das desigualdades.⁷⁸⁹

Pois bem. Partindo exactamente das características do modelo económico em que assenta o 'milagre brasileiro' ("desperdício de recursos para consumo de bens supérfluos em proveito de uma minoria rica"), Celso Furtado pôs em evidência que tais características ajudam a explicar as elevadas taxas de crescimento do PNB alcançadas. A seu ver, a prioridade concedida à produção de bens de luxo "contribui para a inflação da taxa de crescimento do PIB e também para a inflação do prestígio dos membros do governo".⁷⁹⁰

Isto porque numa economia como a brasileira, em que coexistem um mercado restrito mas fortemente diversificado e um outro mais vasto mas pouco diversificado, as suas características estruturais fazem que as economias de escala sejam, em princípio, mais relevantes nos sectores que produzem para a minoria do que naqueles que se orientam para a grande massa. Assim sendo, os custos marginais serão tanto mais baixos e o seu efeito sobre a taxa de crescimento do PIB será tanto mais forte quanto maior for a concentração do rendimento. Daí que uma soma de dinheiro gasta por indivíduos de rendimentos elevados produza um aumento do PIB mais rápido do que a mesma despesa feita por indivíduos pobres.

Tomando o exemplo do aumento rápido da procura de automóveis ocorrido durante o *boom* dos anos 1967-73, Furtado adianta que, não tendo a construção de infraestruturas rodoviárias acompanhado o aumento do parque

789 Do ponto de vista da obtenção de taxas elevadas de crescimento económico, pode ser preferível produzir um automóvel a produzir dez toneladas de arroz. E como talvez seja mais fácil criar as condições para produzir mais automóveis do que para produzir bens essenciais, pode dar-se o caso de países onde a fome é um grave problema social optarem pela produção de automóveis e não pela produção de alimentos, porque a produção de automóveis permite obter mais rápida e mais facilmente elevadas taxas de crescimento do PNB. Cfr. D. SEERS, [6], 956.

790 Cfr. C. FURTADO, [13], 487/488; [15], 105/106 e [21], 124.

automóvel, o rendimento da sua utilização tornou-se diminuto, traduzindo-se em mais reparações e em maior consumo de gasolina por quilómetro andado, em virtude das más estradas e dos engarrafamentos, o que viria a reflectir-se num aumento do PIB.

Por outro lado, o mercado dos ricos, fruto da acentuada concentração do rendimento, dada a diversificação dos produtos, arrasta todo um conjunto de actividades novas (publicidade, *design*, embalagens, etc.) e, mediante o lançamento de novos modelos, permite aumentar o preço e criar uma renda do produtor, tudo contribuindo para o aumento da expressão monetária do PIB, embora sem correspondência em termos de produção efectiva de bens úteis para a satisfação das necessidades fundamentais, que continuam por satisfazer.

4. AS GRANDES LINHAS DA POLÍTICA ECONÓMICA DO 'MILAGRE BRASILEIRO'

Nas páginas que seguem procuraremos analisar as grandes linhas da política económica que poderão justificar as elevadas taxas de crescimento do PNB registadas no período do 'milagre', mas que explicam também as contradições do processo de industrialização, a grave crise que começou a fazer-se sentir em 1974 e, sobretudo, os resultados negativos do "desenvolvimento perverso" a que conduziu, sem conseguir libertar o Brasil do subdesenvolvimento.

Começaremos por pôr em relevo a importância dos investimentos do sector público no contexto da acumulação do capital. Referiremos depois a política de reorientação da inflação e o recurso sistemático aos capitais estrangeiros enquanto instrumentos ao serviço da acumulação do capital. Abordaremos a seguir a acção do estado com vista ao *fomento das exportações* de produtos industriais e à criação de um terceiro mercado para os bens de consumo duradouros. Finalmente, referiremos o significado da política salarial, talvez a peça central da política de incremento das taxas de lucro do grande capital, de concentração do rendimento em benefício de uma pequena minoria de privilegiados e de exclusão social da grande maioria dos brasileiros.

4.1. - Uma das consequências - esta positiva, a nosso ver - do regime militar foi a adopção de medidas que se traduziram na modernização e na maior eficiência do aparelho de estado. A melhoria da administração fiscal e o consequente aumento das receitas públicas foi acompanhado do alargamento da esfera de acção do estado, do reforço dos poderes de certas agências públicas encarregadas da coordenação de políticas sectoriais (e mesmo da criação de outras novas) e do alargamento considerável da acção do estado como empresário.

A melhoria conseguida na cobrança de impostos traduziu-se num aumento significativo das receitas fiscais enquanto percentagem do PNB.⁷⁹¹ Veremos à frente como é que o sistema tributário foi manipulado para acentuar o seu carácter regressivo ao serviço de uma política de redistribuição negativa do rendimento. Mas a manipulação do sistema fiscal através da concessão de incentivos e de isenções de vária ordem foi também utilizada como instrumento de atracção dos capitais estrangeiros e de criação de condições favoráveis à obtenção de lucros elevados dos investimentos efectuados nas 'indústrias dinâmicas' ou em zonas declaradas prioritárias (o Nordeste, primeiro, e a Amazónia, mais tarde). As estimativas conhecidas apontam no sentido de que os incentivos fiscais concedidos ao (grande) capital representavam, nos primeiros anos da década de 70, cerca de metade das receitas globais dos impostos directos.⁷⁹²

O aumento das receitas fiscais e a redução dos salários reais dos seus trabalhadores tornaram possível o alargamento da esfera das responsabilidades do estado brasileiro, o que se traduziu em um aumento das despesas públicas enquanto percentagem do PIB, com particular realce para os chamados investimentos em capital humano, destinados a fornecer os quadros e o pessoal técnico exigidos pelas novas tecnologias.

As despesas públicas (governo federal, governos estaduais e 'autarquias', sem incluir as empresas públicas) representavam, no final dos anos 60, entre 32% e 34% do PNB (contra 17,1% em 1947), taxa que pode considerar-se elevada em confronto com a média então registada na generalidade dos países (entre 22% e 25%), e que aproximava o Brasil da situação verificada em países como os EUA, a França, a Grã-Bretanha e o Canadá. Considerando em conjunto as despesas do estado e das empresas públicas, elas corresponderiam a cerca de 50% do PNB.

O peso do estado no que se refere ao controlo dos meios financeiros não advém apenas das receitas fiscais. Resulta também da forte presença do estado brasileiro no controlo do sistema bancário. Através do Banco Central do Brasil, o governo pode utilizar as medidas normais da política monetária e da política cambial, sendo certo que a importância que o redesconto de títulos adquiriu no Brasil confere uma particular relevância à acção do governo sobre o Banco Central. Mas o governo federal controla também o Banco do Brasil (que é, de longe, o maior banco comercial do país) e quinze outros bancos comerciais. O sector público bancário inclui ainda o BNDE, o BNH, o Banco do Nordeste, onze

791 Eis a evolução dos impostos directos e dos impostos indirectos enquanto percentagem do PNB (cfr. W. BAER, [5], 3). *Impostos directos*: 1956-62=5,8%; 1962-67=6,4%; 1968=8,7%; 1969=9,8%; *impostos indirectos*: 1956-62=13%; 1962-67=14,3%; 1968=17,8%; 1969 =18,1%.

792 Cfr. BAER/KERSTENETZKY/VILLELA, 28.

bancos de desenvolvimento estaduais e a rede das Caixas Económicas, com agências em todos os estados brasileiros. Em 1972, só os bancos comerciais controlados pelo estado absorviam 55% dos depósitos de toda a banca comercial e as instituições financeiras oficiais asseguravam mais de 60% dos empréstimos concedidos pelo sistema financeiro ao sector privado.⁷⁹³

O governo brasileiro dispunha, pois, de condições favoráveis para incrementar os seus próprios programas de investimento e para intervir, através da política de crédito e do controlo das indústrias de base, na orientação dos recursos disponíveis. Com este fundamento, há quem sustente que o êxito do crescimento económico registado a partir de 1968 é devido, em grande parte, ao impacto dos programas do governo e que a atribuição dos recursos é muito mais o resultado da política económica do governo do que do livre jogo das forças do mercado.⁷⁹⁴

Embora sem esquecer a importância da contribuição das indústrias produtoras de bens de consumo duradouros para o crescimento económico posterior a 1968, parece poder dizer-se que os investimentos do sector público (governo e empresas públicas) constituíram o principal factor impulsionador do crescimento económico do 'milagre brasileiro'.⁷⁹⁵

A dimensão do sector público empresarial poderá apreciar-se mais correctamente se soubermos que em 1971 pertenciam a empresas públicas cerca de 70% dos activos totais das cem maiores empresas brasileiras. Se considerarmos apenas as 25 maiores, em termos de activos físicos, 17 eram empresas públicas, representando 82% dos activos totais do grupo considerado. Entre as 25 maiores quanto ao número de trabalhadores, 8 eram públicas, perfazendo 51% do emprego total da amostra. Tendo em conta o valor das vendas, das 25 maiores 8 eram públicas, somando 31% das vendas.

Estas indicações já deixam entender que as empresas públicas são, em média, bastante maiores que as empresas privadas em termos de activos físicos: cerca de dez vezes mais que as filiais das empresas multinacionais e cerca de vinte vezes

793 Cfr. W. BAER, [5], 7.

794 Cfr. W. BAER, [6], 51. A questão de fundo reside em saber - como também salienta Werner Baer - quem influencia quem e qual o sector que tem verdadeiramente a iniciativa no seio do sistema tripartido da economia brasileira: o sector público, as empresas multinacionais, as empresas privadas de capital brasileiro?

795 Cfr. W. BAER, [5], 10. Em 1969, as empresas produtoras de bens de consumo duradouros (em grande parte empresas multinacionais) contribuíram com 14% para o valor acrescentado na indústria transformadora, cifrando-se em 33,5% o contributo das empresas públicas deste mesmo sector.

No que se refere aos investimentos em capital fixo, os investimentos do estado e os investimentos das empresas públicas (estes cresceram cerca de 25% ao ano a partir de 1967) atingiram em 1969 um montante global correspondente a 10% do PIB (o investimento do conjunto das indústrias privadas não foi além de 6,5% do PIB), representando, globalmente, 60,6% do investimento total em capital fixo. Cfr. BAER/KERSTENETZKY/VILLELA, 31.

mais que a média das empresas privadas de capital brasileiro. A explicação, como é bom de ver, reside no facto de as empresas públicas se implantarem predominantemente em sectores que exigem enormes investimentos em capital fixo. Com efeito, em 1971, as 59 empresas públicas incluídas nas 500 maiores empresas não financeiras sediadas no Brasil repartiam-se pela produção de energia eléctrica (36,9%), produtos químicos (19,2%), siderurgia (15,4%), telecomunicações (10,7%), transporte ferroviário (5,9%) e outras no domínio das infraestruturas, serviços públicos e produtos intermédios (7,4%). Numa outra perspectiva, as empresas públicas cobriam 80% da produção de energia eléctrica; cerca de 60% das vendas de aço; 70% do transporte marítimo e praticamente 100% do transporte ferroviário e das telecomunicações; mais de 80% dos investimentos no sector do petróleo; cerca de 80% da exportação de minério de ferro. A importância dos investimentos do sector público pode avaliar-se também se soubermos que entre 1964 e 1972 (especialmente a partir de 1967/68) praticamente triplicou a capacidade de produção de energia eléctrica, a produção de aço e a extracção de minério de ferro, tendo-se verificado - entre 1968 e 1972 - um aumento da rede de estradas de 25% ao ano e um aumento da rede de estradas pavimentadas de 33% ao ano.⁷⁹⁶

A verdade é que, de 1964 até finais da década de 70, o estado brasileiro promoveu a criação de 60% das empresas que controla, expandindo o sector público da economia muito mais do que haviam feito todos os governos 'nacionalistas' e 'populistas' desde os anos 30. Mesmo nos anos em que se verificou um maior afluxo de investimento das multinacionais no Brasil, os investimentos das empresas públicas aumentaram ainda mais.⁷⁹⁷

Mas o que é certo também é que as iniciativas do estado no sector produtivo apontam fundamentalmente em duas direcções.

⁷⁹⁶ O facto de as empresas públicas produzirem fundamentalmente serviços de utilidade pública, infraestruturas e insumos básicos para as outras empresas permite compreender que a sua posição relativa seja mais fraca no respeitante ao valor das vendas do que no respeitante ao volume dos investimentos em capital fixo e mesmo do emprego, explicando ao mesmo tempo que, em virtude da política de preços administrados, a taxa média de lucro, entre 1968 e 1974, tenha sido de 9% para as empresas do estado que integravam o lote das 100 maiores empresas brasileiras, inferior à taxa de 12,5% calculada para as empresas privadas nacionais e de 15,8% para as filiais de empresas multinacionais incluídas na amostra. Para mais informações acerca do sector público da economia e da sua importância estratégica, cfr. J. SERRA, [1]; G. BLARDONE, [1]; E. BACHA, [8]; W. BAER, [5]; A. PRESTES; BAER/KERSTENETZKY/VILLELA, 30/31.

⁷⁹⁷ Cfr. L. MARTINS, [2], 180 e P. EVANS, [3], 222/223. Entre 1966 e 1972, considerando as 300 maiores empresas industriais sediadas no Brasil, a parte dos activos pertencente ao estado aumentou de 8% para 15%, excluindo o petróleo (de 17% para 30% incluindo o petróleo), enquanto a parte das empresas multinacionais passou de 51% para 50%, excluindo o petróleo (de 47% para 42% incluindo o petróleo). Também a participação das empresas privadas nacionais baixou de 41% para 35% ou de 36% para 28%, conforme se exclua ou se inclua petróleo.

Por um lado, guarnecer os investimentos em infraestruturas e em sectores básicos indispensáveis para propiciar as economias externas exigidas pela acumulação do capital no quadro do 'modelo de desenvolvimento' veiculado pelas multinacionais, baseado nas indústrias de bens de consumo duradouros.

Por outro lado, assegurar os fundos necessários para investimentos na construção civil. Estes, além de satisfazerem necessidades de habitação, sobretudo das classes médias e altas, vão ao encontro das exigências de desenvolvimento das indústrias básicas (barragens para a produção de energia eléctrica) e da indústria automóvel (rede de estradas e auto-estradas) e do alargamento da fronteira económica (é o caso dos investimentos na região do Amazonas, de que a estrada Transamazónica é o exemplo mais saliente).

Graças aos seus efeitos de arrastamento sobre outras actividades a montante e a juzante, os investimentos na construção civil desempenharam também a função estratégica de gerar um fluxo de novos empregos em sectores cobertos pela legislação social, tornando mais fácil a aceitação da quebra dos salários reais⁷⁹⁸ e proporcionando, apesar dos efeitos negativos do arrocho salarial, o aumento da massa salarial capaz de alimentar o crescimento horizontal da procura que se dirige às indústrias produtoras de bens de consumo corrente. Numa perspectiva capitalista, assim se consegue baixar o custo da força de trabalho e atenuar (temporariamente) as tensões sociais, evitando ao mesmo tempo a redução (em termos absolutos) do mercado e o colapso de sectores importantes da economia.

A expansão do sector empresarial do estado sob o regime militar não invadiu nunca as áreas apetecidas pelos investidores privados em razão da sua rentabilidade, não pôs nunca em causa o princípio da livre empresa, nem foi feita nem justificada em nome de qualquer filosofia 'nacionalista' e muito menos 'estatista', inserindo-se perfeitamente na 'divisão de tarefas' inerente à estreita *solidariedade orgânica* estabelecida entre a ditadura militar, o grande capital nacional (quase sempre comprometido com os interesses das multinacionais) e as multinacionais, uma vez verificada a falência do populismo e rompido o compromisso com a pequena e média burguesia republicana e nacionalista.⁷⁹⁹

798 Com efeito, em famílias numerosas, o aumento do número de elementos que recebem uma remuneração aumenta o rendimento global do agregado familiar, reduzindo a carga que até aí incidia sobre a população já ocupada, mesmo que diminua o poder de compra dos salários.

799 Como afirmou o presidente Geisel em 1975 (*apud* A. PRESTES, 55-57), a intervenção do estado fez-se sempre no quadro de "um modelo de desenvolvimento industrial em que o papel principal é claramente reservado à empresa privada à qual cumpre, com o apoio constante de financiamentos e adequados incentivos governamentais, explorar amplos sectores de actividade directamente produtivos. Ao estado incumbem, basicamente, os empreendimentos na infra-estrutura que a iniciativa privada não tenha condições de assumir, pela grandeza dos recursos exigidos ou sua remuneração baixa muito diferida no tempo".

4.1.1. – Assim fica apontado o papel reservado ao sector público da economia no quadro da solidariedade orgânica entre o estado brasileiro e as multinacionais, cujo reforço vem acentuando a inserção da política económica e do estado-empresário na estratégia global do grande capital ‘monopolista’, dando corpo a uma estrutura tripartida do aparelho produtivo industrial que, pelo menos a partir dos primeiros anos da década de 60, vem caracterizando não só o capitalismo brasileiro mas também o de outros países semi-industrializados da América Latina, designadamente a Argentina e o México.⁸⁰⁰

Referem os autores como elementos integrantes dessa *estrutura tripartida* o sector ‘dinâmico’, o sector público e o sector privado ‘nacional’.

Destaca-se, em 1º lugar, o *sector dinâmico*, controlado pelas empresas multinacionais e constituído pelas indústrias de bens de consumo duradouros, bens de equipamento e indústria químico-farmacêutica, aquelas onde é decisiva a inovação tecnológica, não só no que se refere às técnicas de fabrico mas também - e talvez sobretudo - no que toca à introdução permanente de novos modelos.

Em 2º lugar aparece o *sector público*, que abrange sobretudo os ramos de actividade em que é mais elevada a composição orgânica do capital e em que conta pouco o controlo do progresso tecnológico ligado à diversificação dos bens e à introdução de novos modelos (em geral, actividades de infraestrutura e/ou criadoras de economias externas, além de indústrias produtoras de bens homogêneos, em regra bens intermédios de utilização generalizada no sistema industrial, como o aço e os metais não ferrosos).

Finalmente, um *sector privado ‘nacional’*, encurralado à força, um pouco como os índios no Oeste, na construção civil, nas indústrias produtoras de bens de consumo corrente e em actividades em que aparece como subcontratante das empresas multinacionais ou das grandes empresas do sector público.

Em 1968, verificou-se o primeiro caso de venda de uma empresa pública a empresários privados logo que ela começava a tornar-se rentável (foi a venda da Fábrica Nacional de Motores à Alfa Romeo). Depois disso, vários são os casos em que o BNDE restituiu ao sector privado empresas que antes passara a controlar e que tornara viáveis. Outra prática que tem sido seguida é a de desmembrar certos monopólios estatais para permitir o acesso do grande capital à exploração dos sectores rentáveis (ou mais rentáveis). O caso mais importante foi o da constituição de uma subsidiária da Petrobrás, a Petroquisa, com o objectivo de se associar aos grandes grupos económicos brasileiros e às multinacionais estrangeiras para exploração do sector da petroquímica. Em 1971, o Governo Geisel, pressionado pelas dificuldades encontradas nos mercados internacionais de crédito, tentou um ‘gesto de boa vontade’ e foi ao ponto de autorizar a participação de empresas estrangeiras na exploração do petróleo brasileiro, através de contratos de prestação de serviços, gesto que pôs em causa o mais antigo e o mais sagrado dos *slogans* do ‘nacionalismo’: ‘Petróleo é nosso’. Cfr. P. EVANS, [3], 270/271.

800 Cfr. C. FURTADO, [11], 34/35 e [15], 103ss; P. SALAMA, [1], 75/76; G. BLARDONE, [1], 13-15; G. MANTEIGA; L. MARTINS, [2]; P. EVANS, [1], [2], e [3]; EVANS/GEREFFI; TAVARES/TEIXEIRA, 98-100.

Neste último caso, a existência de pequenas e médias empresas evita a sobrecarga organizativa que pesaria sobre as empresas multinacionais e as empresas públicas de grande envergadura, proporcionando maior flexibilidade ao sistema.

No que se refere às indústrias de bens de consumo corrente, trata-se de actividades em que a procura aumenta a um ritmo muito lento, em consequência da estagnação ou declínio dos salários reais dos trabalhadores não qualificados (o mercado quase só cresce horizontalmente, em resultado do crescimento demográfico e da transferência de indivíduos do(s) sector(es) de sobrevivência para sectores abrangidos pela legislação do salário mínimo) e em que a introdução de novos produtos não tem significado, desvalorizando a importância do controlo dos fluxos de inovação tecnológica (e, portanto, as vantagens relativas das empresas multinacionais que detêm o seu monopólio) como arma de concorrência e fonte de poder de mercado.

Assim caracterizados os três sectores, tentaremos a seguir dar uma ideia mais concreta da composição e da importância relativa de cada um deles, considerando, para este efeito, o peso dos investimentos estrangeiros e das empresas privadas 'nacionais', uma vez que ficou já atrás definido o âmbito do sector público.

Se excluirmos o aço e o petróleo (apenas a exploração e refinação, uma vez que a distribuição continua bem controlada pelas multinacionais), não há dúvida de que o capital estrangeiro controla os sectores 'dinâmicos' e orientadores do processo produtivo, impondo simultaneamente os padrões de consumo que mais lhe convêm (em 1967 eram empresas estrangeiras instaladas no Brasil as doze empresas que mais 'investiam' em publicidade).

A partir de 1970, as filiais de empresas multinacionais fortaleceram também significativamente a sua posição no sector dos bens de capital, aumentando a participação nas empresas-leaders do sector de 69% para 75%, com controlo total da produção de equipamentos destinados ao sector de material electro-electrónico (cuja produção é inteiramente absorvida pelo sector público) e da produção de máquinas pesadas, como tractores, escavadoras, *buldozers*, etc..⁸⁰¹

Ao mesmo tempo, as multinacionais tomam posições importantes em sectores tradicionais, agora orientados para a exportação (carne, minérios, madeiras, têxtil e vestuário, etc.), para além dos sectores onde é mais antiga a sua presença na economia brasileira, como a indústria do tabaco, perfumes e produtos farmacêuticos (relativamente às quais o capital estrangeiro - especialmente americano - detém uma posição de monopólio no que toca à propaganda e à comercializa-

801 Cfr. M^o C. TAVARES, [5], 28. Tomando o sector dos bens de capital em conjunto, a participação do capital estrangeiro cifrava-se, em 1973-74, em cerca de 41%. Cfr. MALAN/BONELLI, 45.

ção) e a indústria alimentar, onde as empresas multinacionais detêm uma posição monopsonica na compra de matérias-primas e/ou no controlo da comercialização de leite e produtos lácteos, farinha de trigo, refinação de óleos vegetais, abate de animais, conservas de carne.⁸⁰²

Em 1975, o capital estrangeiro representava 30% do capital industrial brasileiro global.⁸⁰³ De todo o modo, é nas indústrias transformadoras que os investimentos estrangeiros têm actualmente a sua praça forte. Entre 1965 e 1975, a parte dos capitais estrangeiros na indústria transformadora brasileira passou de 18,9% para 28,6%, localizando-se na indústria transformadora 67% dos investimentos estrangeiros totais em 1977, contra 17% nos serviços, 2,4% na indústria extractiva e 0,5% na agricultura.⁸⁰⁴

No que se refere à participação do capital privado brasileiro, ele tinha uma posição destacada - tomando em conta as dez maiores empresas de cada sector em 1971 - no sector de mobiliário (100% do capital), edição e artes gráficas

802 Cfr. M^o C. TAVARES, [5], 27. Segundo um estudo de Th. dos SANTOS ([3], 56-59), as multinacionais controlavam em 1977 51,4% das exportações brasileiras de minérios e de produtos manufacturados (38,8% cabiam às empresas públicas e 9,8% às empresas privadas 'nacionais').

803 Segundo os países de origem, os EUA representavam, em 31-12-70, 47,7% do investimento estrangeiro no Brasil (10,4% a RFA e 3,2% o Japão); em 31-12-75, os EUA representavam 31,4% (11,9% a RFA; 11,5% o Japão; 10,1% a Suíça; 5,9% a Grã-Bretanha; 5,6% o Canadá; 4,1% a França); em 31-12-77, os investimentos americanos representavam 30% dos investimentos estrangeiros (RFA-14%; Japão-11%; Suíça-11%; Canadá - 5%; Reino Unido-5%; França - 4%), mas os investimentos dos EUA na indústria transformadora brasileira representavam 76% do total dos investimentos estrangeiros no sector. Cfr. G. BLARDONE, [1], 9-14 e S. CUNNINGHAM, 219.

Paralelamente, o capital estrangeiro foi penetrando no sector bancário (informações mais desenvolvidas podem ver-se em TAVARES/TEIXEIRA, 103-105), ganhando uma tal força que o próprio governo brasileiro acabou por proibir a instalação de novos bancos estrangeiros no país para o exercício da actividade bancária (a não ser que os bancos brasileiros sejam autorizados, reciprocamente, no país de origem do interessado), bem como a abertura de novas sucursais por parte dos que já se encontram a funcionar no Brasil. No que toca aos bancos comerciais, 17 de entre eles, de propriedade estrangeira (muitos outros têm participação de capital estrangeiro), absorvem 12% dos depósitos confiados à banca privada e asseguram 21% dos empréstimos totais dos bancos privados. Dois destes bancos (o *Citibank* e o *Chase Manhattan Bank*) realizavam no Brasil, em fins da década de 70, entre 15% e 20% do total dos seus lucros em todo o mundo (cfr. B. CAPLAN, [1], 25). Por outro lado, grande parte dos bancos de investimento instalados no Brasil são propriedade dos próprios prestamistas externos, e oito desses bancos de propriedade estrangeira controlavam já, em 1970, cerca de 38% dos recursos administrados por este tipo de instituições financeiras.

804 G. BLARDONE, [1], 13/14; F. FAJNZYLBER, [1], 125-127; L. Bresser PEREIRA, [2], 303; MALAN/BONELLI, 24, 34 e 42; P. VUSKOVIC, [3], 11.

É este um facto novo no comportamento das grandes empresas multinacionais, destacável sobretudo a partir dos anos 60, e que parece dar razão à tese de que a manutenção da estrutura hierárquica das complexas relações de domínio e de exploração que caracterizam o sistema mundial do capitalismo não é incompatível com a industrialização, em moldes capitalistas, dos países dominados, que se encontram no último degrau daquela hierarquia (os chamados 'países subdesenvolvidos'), no âmbito de uma nova divisão internacional capitalista do trabalho em que estes países não têm que confinar-se à posição de meros exportadores primários

(100%), bebidas (92,4%), comércio (75,4%), construção civil (69,8%), produtos de madeira (69,1%), minerais não metálicos (47,6%), têxteis (45,6%) produtos alimentares (41,1%).⁸⁰⁵

A leitura do quadro que a seguir reproduziremos em nota⁸⁰⁶ mostra claramente o peso dominante das empresas estrangeiras nos sectores dinâmicos da economia no início da década de 70⁸⁰⁷, ao mesmo tempo que indica o papel do

805 Cfr. W. BAER, [5], 15 e BAER/KERSTENETZKY/VILLELA, 33/34.

Nos últimos anos tem-se verificado, de resto, uma certa fractura intra-estrutural no seio de algumas indústrias tradicionais, na medida em que o capital monopolista - com participação crescente de capitais estrangeiros - tem chamado a si o mercado de luxo e de exportação da indústria têxtil e alimentar, v.g., lançando no mercado produtos mais 'modernos' e sofisticados, o mesmo se passando com as grandes empresas de construção civil e obras públicas, e com as grandes redes de supermercados relativamente ao comércio de retalho, ficando a grande maioria das pequenas e médias empresas (nacionais) confinadas ao mercado popular. Cfr. J. SERRA, [1], 273; A. FERNANDES, [3], 117; G. BLARDONE, [1], 14/15.

806 Distribuição dos activos das dez maiores empresas de cada sector (em percentagens):

Sector de actividade	Empresas estrangeiras	Empresas públicas	Empresas privadas 'nacionais'
Minas	1.8 (1)	59.3 (1)	38.3 (8)
Minerais não-metálicos	52.4 (5)		47.6 (5)
Aço e metalurgia	17.8 (3)	70.3 (4)	11.7 (3)
Maquinaria	72.0 (7)		28.0 (3)
Equip. Eléc. e de teleco.	61.3 (7)		38.7 (3)
Material de transporte	89.7 (8)		10.3 (2)
Produtos de madeira	30.9 (3)		69.1 (7)
Mobiliário			100.0 (10)
Produtos de borracha	81.0 (3)		19.0 (7)
Têxteis	55.4 (5)		45.6 (5)
Produtos alimentares	58.9 (6)		41.1 (4)
Bebidas	7.6 (2)		92.4 (8)
Tabaco	93.7 (2)		6.3 (8)
Edição e artes gráficas			100.0 (10)
Outras	46.5 (4)		53.5 (6)
Construção civil	30.2 (2)		69.8 (8)
Serviços de util. pública	13.2 (1)	86.8 (9)	
Comércio	24.6 (2)		75.4 (8)
Refinação e distribuição de petróleo	12.9 (4)	80.0 (2)	7.1 (4)

Extraído da revista *Visão*, 26.2.1973, p. 68 (as indicações entre parêntesis referem-se ao número de empresas).

807 C. FURTADO (cfr. v.g., [9], 347) e A. PINTO (cfr. v.g., [5], 486 e [6], 260/261) põem em relevo, como característica do modelo de desenvolvimento recente da América Latina (e do Brasil, em especial), esta crescente *estrangeirização* da área mais 'dinâmica' da estrutura produtiva, com a consequente acentuação da dependência tecnológica e da alienação dos centros de decisão.

P. EVANS, [3], 222-224, considerando dados relativos à propriedade do capital das 300 maiores empresas industriais a operar no Brasil (empresas públicas, empresas privadas de capital brasileiro e multinacionais), defende não ter havido *desnacionalização* (i.é. aumento da parte das multinacionais no capital industrial 'brasileiro') entre meados dos anos 60 e meados da década de 70. Outros autores, como M^o C. TAVARES, [5], 32 e F. H. CARDOSO (entrevista a *Le Monde* publicada no *Diário de Lisboa* de 27.1.1981) preferem falar, ao menos para os últimos tempos do 'milagre brasileiro' (1970-73), de *internacionalização* em vez de *desnacionalização*, para marcar o facto de não ter sido muito acentuada, nesse período, a compra de empresas nacionais por capitais estrangeiros e também o facto de se verificar uma crescente associação de capital 'nacional' aos empreendimentos das multinacionais (os capitalistas locais ter-se-iam inserido mais a fundo numa economia aberta e as grandes empresas nacionais não teriam perdido, durante o período em referência, a liderança nos sectores onde tradicionalmente se encontram implantadas).

estado no esquema global de acumulação do capital: além do petróleo, a posição do estado é particularmente relevante nos serviços de utilidade pública, na siderurgia e na extracção de minerais.

Por *internacionalização* designar-se-ia "o processo de implantação de filiais de empresas estrangeiras que dá origem a situações de integração e complementaridade com empresas privadas nacionais ou com empresas públicas, sem significar necessariamente a expulsão destas"; por *desnacionalização* designar-se-iam os casos de "compra ou falência de empresas nacionais que ocorrem na fase do ciclo em que a predominância de capital estrangeiro é exercida em concorrência aberta com o capital nacional". Nestas últimas situações haverá uma *desnacionalização absoluta*, enquanto nas primeiras haverá apenas uma *desnacionalização relativa*. Cfr. TAVARES/TEIXEIRA, 95/96.

Mesmo aceitando os dados oficiais, segundo os quais só 6% do *capital nacional* está nas mãos de estrangeiros, Márcio Moreira Alves comenta (*apud* R. PACKENHAM, 97): "Seis por cento é um montante enorme de dominação externa, especialmente se, como é o caso, ele está estrategicamente colocado nas indústrias mais dinâmicas. Os exércitos de Hitler provavelmente nunca controlaram mais de 6% das economias da França, da Polónia e dos outros territórios ocupados, o que não significa, contudo, que eles não pudessem controlar todo o potencial económico desses países em ordem a fortalecer o esforço de guerra alemão". No mesmo sentido vão as considerações de E. BACHA, [4], 47: "o argumento correntemente utilizado, segundo o qual as empresas estrangeiras não são importantes para o crescimento do país, por gerarem apenas 5 a 8% do PIB, é falacioso pela mesma razão que é falacioso arguir que a taxa de investimento autónomo não é importante para a determinação do ritmo de actividade, por representar uma parcela relativamente pequena do rendimento total".

Muitos autores salientam, aliás - tendo presente o caso brasileiro -, que se a sua força assenta na natureza das suas ligações internacionais, aí reside também a sua fraqueza, admitindo que futuras crises do actual regime brasileiro possam ter origem em Londres (centro financeiro) ou em Detroit (grande centro da indústria automóvel). "Quando o desenvolvimento depende da combinação da revolução a partir de cima com o capitalismo internacional, a vulnerabilidade relativamente a eventos externos é inevitável. Perante uma crise externa conclui P. EVANS, [1], 43 -, as tensões internas podem facilmente tornar-se explosivas".

Autores há que colocam ainda a outro nível as consequências do enfeudamento da economia brasileira às grandes empresas multinacionais, levantando mesmo a questão de saber se poderá sobreviver durante muito tempo um modelo de crescimento fortemente centrado no investimento estrangeiro. L. MARI-NHO, 32, põe a hipótese de se aplicar ao capital estrangeiro investido no Brasil em 1975 a taxa média de lucro de 12% obtida pelas multinacionais ao longo do período 1968-72. O volume global de lucros do capital estrangeiro obtido no Brasil corresponderia a 16% das receitas globais das exportações nesse mesmo ano de 1975. Se aos lucros acrescentarmos os pagamentos para remunerar a utilização de patentes, *know how*, assistência técnica, os fretes e seguros pagos a empresas estrangeiras e os encargos da dívida externa - elementos directa ou indirectamente resultantes da presença das multinacionais e do estilo de desenvolvimento por elas veiculado -, já se vê o que tal situação significa em termos de desequilíbrio externo e de ameaça permanente do próprio crescimento económico interno.

Dir-se-á que nem todos os lucros obtidos pelas multinacionais são transferidos, em cada ano, para o estrangeiro. Mas isto mesmo significa que uma parte dos lucros não transferidos irá alimentar novos "investimentos estrangeiros" no país de acolhimento das multinacionais. O problema adia-se para um momento posterior mas aumenta a sua dimensão, i.é, aumenta a dependência da economia do país considerado relativamente ao comportamento das multinacionais nele instaladas.

O juízo sobre o agravamento ou a diminuição da dependência do Brasil, especialmente nos planos económico e político não é, naturalmente, unívoco. As opiniões dividem-se entre os que defendem que o Brasil, nomeadamente a partir de 1964, tem avançado no caminho de uma crescente dependência - para alguns cada vez mais irreversível - dos investimentos e dos empréstimos estrangeiros e do comportamento das grandes potências (sobretudo os EUA), e os que sustentam que o Brasil está em vias de se tornar uma das maiores potências políticas do mundo. Entre os primeiros, referimos C. FURTADO (especialmente [9] e [15]) e Th. SANTOS, [1].

R. PACKENHAM procurou medir a evolução da dependência do Brasil no período posterior a 1964, analisando a evolução de cinco indicadores da dependência: grandeza total dos recursos e capacidade produtiva; grau de penetração externa; qualidade (características estruturais) da penetração externa; competência dos dirigentes para utilizar os recursos e a capacidade produtiva; grau de influência externa sobre o modelo de desenvolvimento. Com base em dados que mereceriam alguns reparos e em metodologia bastante discutível, o autor conclui que a dependência do Brasil aumentou, a partir de 1964, no que se refere ao segundo indicador enunciado, tendo diminuído relativamente a todos os outros. Embora se incline para o lado dos que defendem que a situação de dependência do Brasil se reduziu a partir de 1964, R. PACKENHAM não deixa, porém, de salientar que, mesmo depois da análise por ele efectuada, não é possível uma resposta definitiva à questão em debate: "embora a dependência tenha diminuído de acordo com quatro dos cinco indicadores utilizados, não é possível afirmar definitivamente que a dependência nacional global declinou. Não só os próprios dados estão sempre abertos a correcção, como - mais importante ainda - outros analistas podem usar critérios ligeiramente diferentes, restando sempre a questão de saber qual o peso a dar aos vários aspectos da dependência nacional".

Mas a tentativa mais recente e mais fundamentada que conhecemos de estudar as relações entre investimento estrangeiro e *desenvolvimento dependente* é o estudo de EVANS/GEREFFI, em que os autores procuram analisar a evolução do grau de dependência no Brasil e do México ao longo dos últimos cem anos. Entre os aspectos que poderão significar uma redução da dependência, P. Evans e G. Gereffi referem: a) uma divisão interna do trabalho mais ampla, i.é., um aparelho produtivo mais diversificado; b) a redução da gama de importações necessárias; c) a diversificação das exportações e, em consequência, menor vulnerabilidade relativamente aos mercados externos; d) o aumento do controlo local sobre o aparelho produtivo interno, sobretudo no que se refere aos serviços de utilidade pública; e) um maior controlo sobre o comportamento das multinacionais, quer através de adequada regulamentação jurídica quer em virtude da concretização dos esquemas de *tríplice aliança*.

Mas os autores referem igualmente aspectos que apontam no sentido de uma dependência persistente e cada vez maior, que coloca o Brasil e o México "entre os países mais dependentes da economia mundial": a) são os dois países com maior dívida externa em todo o mundo; b) a diversificação do aparelho produtivo tem-se traduzido numa exigência cada vez maior de bens de capital importados; c) o padrão de consumo que caracteriza o *estilo de desenvolvimento* adoptado e em que assenta a dinâmica do respectivo modelo de crescimento tem reforçado fortemente as vantagens relativas das empresas multinacionais originárias das metrópoles dominantes; d) a diversificação das exportações tem-se verificado dentro dos canais de mercado estabelecidos pelas empresas multinacionais (por vezes são unidades suas no estrangeiro os clientes exclusivos), o que significa um menor grau de autonomia no acesso aos mercados dos países do 'centro'; e) as multinacionais abandonaram em favor do estado sectores que perderam importância (infraestruturas, serviços de utilidade pública, certos produtos intermédios e indústrias básicas), mas têm reforçado as suas posições nas novas 'indústrias dinâmicas' e no sector da exportação; f) o sistema de *tríplice aliança* pode muito bem revelar-se um factor de reforço do poder das multinacionais, na medida em que deu origem a uma nova classe (uma espécie de *burguesia neo-compradora*) cujos interesses estão cada vez mais ligados aos mercados externos e ao grande capital multinacional, o qual verá assim fortalecer os seus aliados incondicionais no seio da classe dominante local.

Em conclusão, EVANS/GEREFFI, 59 sustentam que "as velhas formas e o conteúdo específico da dependência mudaram de modo radical nos dois países, mas as novas situações de dependência que surgiram contêm fontes de vulnerabilidade e controlo externo que são igualmente problemáticas". A análise destes autores deixa, porém, muito claro que é bastante reduzida a capacidade de manobra que as multinacionais consentem aos países que mais avançaram na senda do *desenvolvimento dependente*, i.é., aos países que se industrializaram através de uma ampla penetração dos investimentos estrangeiros. O exemplo do México é elucidativo. Bastou que o governo de Lufz Echeverria (1970-76) adoptasse uma orientação um pouco mais nacionalista na sua política de "mexicanização" da economia do país (satisfazendo as reivindicações da burguesia local) para que a reacção das multinacionais se fizesse sentir, rápida e eficaz: reduziu-se o volume dos novos investimentos estrangeiros, aumentou a remessa de lucros para fora do país e acentuou-se a fuga de capitais. A balança de capitais passou de um saldo positivo de 179 milhões de dólares no período 1960-69 para um saldo negativo de 349 milhões de dólares no período 1970-1976, e o

A importância estratégica relativa das empresas públicas (e do estado como investidor), das multinacionais e das empresas privadas 'nacionais' ressalta igualmente da comparação do ritmo de crescimento das actividades económicas em que cada uma delas tem posição predominante.

Começaremos por salientar que a agricultura (em que predominam os capitais brasileiros) cresceu, entre 1967 e 1973, à taxa média anual de 5,4%, menos de metade da taxa de 11,5% registada para o crescimento industrial, no mesmo período, o que explica que a parte da agricultura no PIB tenha baixado (de 22,3% em 1965 para 14,8% em 1970), e que a parte da indústria tenha aumentado (de 24,4% em 1965 para 28,2% em 1970).

Mas o que importa pôr em relevo, do ponto de vista que agora nos interessa, são, por um lado, as elevadas taxas de crescimento verificadas, durante o período do 'milagre', nas indústrias produtoras de bens de consumo duradouros, controladas pelas multinacionais; nas indústrias de bens de capital e de bens intermédios (aço, cimento, produtos químicos), em que as empresas públicas e as multinacionais chamam a si a parte de leão; e nos domínios da produção de energia eléctrica, petróleo e construção de estradas, comandados pelas empresas públicas e pelos investimentos do estado. E, por outro lado, as taxas de crescimento muito modestas registadas nas indústrias 'tradicionais', produtoras de bens de consumo corrente (que é o campo de acção em que predominam as empresas privadas de capital brasileiro), por vezes não acompanhando sequer a taxa de crescimento da população urbana ou mesmo a taxa de crescimento demográfico, o que vem contribuindo para fazer baixar progressivamente o peso destas indústrias no conjunto da produção industrial.⁸⁰⁸

Governo Lopez Portillo viu-se forçado a uma política mais 'conciliatória' com as multinacionais, suavizando a política de "mexicanização" e adoptando medidas recessivas que fizeram aumentar o desemprego e baixar o poder de compra dos salários.

A história do Brasil, do México e de outros países da América Latina mostra, aliás, que as multinacionais reagiram sempre, através da redução do fluxo de investimentos, da fuga de capitais e de outros meios de pressão económica, logo que os governos prosseguiram uma política mais nacionalista. E quando o nacionalismo ameaçou prosseguir um caminho à margem do capitalismo e a burguesia local deu mostras de que poderia não controlar a situação, a reacção assumiu formas mais violentas.

Difícilmente poderá dizer-se que os países de *capitalismo dependente* dispõem da liberdade de escolha da sua política económica e do seu caminho de desenvolvimento. "Existem muitas razões - afirmam EVANS/GEREFFI, 57 - pelas quais o desenvolvimento dependente capitalista pode exigir políticas mais repressivas do que a acumulação capitalista no centro, mas uma delas é evidentemente a resposta negativa do capital estrangeiro a qualquer sinal de uma orientação nacionalista de esquerda".

808

Th. SANTOS, [3], 52/53, refere a baixa de 4% na produção da indústria têxtil entre 1969 e 1972, período durante o qual a produção no vestuário e calçado aumentou apenas 1%. Entre 1965 e 1969, as indústrias 'tradicionais' cresceram a um ritmo médio anual em alguns casos inferior ao ritmo do crescimento demográfico (indústria têxtil - 1,6%; construção civil - 1,9%). Enquanto os 'sectores dinâmicos' apresentavam taxas elevadas de crescimento anual mesmo durante os anos da recessão (13,4% ao ano para os

Uma última nota para pôr em destaque que as multinacionais controlam em absoluto a indústria automóvel, a qual, desde meados dos anos 50, tem marcado o 'estilo de desenvolvimento' dos países mais 'industrializados' da América Latina e do Brasil em particular.⁸⁰⁹ Neste, como em outros aspectos, o regime militar posterior a 1964 e os responsáveis pelo 'milagre económico' não fizeram mais do que adequar a economia e a sociedade brasileiras às exigências de um crescimento económico assente no automóvel, símbolo da 'sociedade de consumo' e do domínio das multinacionais. Graças à importância estratégica atribuída à indústria automóvel, as empresas multinacionais tornaram-se um 'parceiro' indispensável do estado na promoção do crescimento económico, e o estado, na medida em que se mantém o paradigma de desenvolvimento, tem conduzido a sua acção em termos de mobilizar uma parte substancial dos recursos reais, financeiros e humanos disponíveis na sociedade brasileira ao serviço da 'civilização do automóvel'.⁸¹⁰

bens de consumo duradouros e 10,8% para os bens intermédios, entre 1965 e 1967), a taxa média anual de crescimento da produção de bens de consumo não-duradouros andou à roda de 2%, entre 1968 e 1970, taxa inferior à do crescimento demográfico e cerca de metade da taxa de aumento da população urbana. Em conformidade com estes dados, a parte das indústrias produtoras de bens de consumo corrente no conjunto da produção industrial brasileira tem vindo a decrescer na sequência do estilo de desenvolvimento que se iniciou com toda a clareza a partir de meados dos anos 50: 68,9% em 1949; 51,8% em 1959; 44,6% em 1966; menos de 40% em 1970. Cfr. E. SADER, 63; A. PINTO, [9], 578-581; A. FOXLEY, [3], 955/956; J. SERRA, [1], 276/277.

A produção de bens de consumo duradouros aumentou cerca de 23,8% ao ano entre 1967 e 1973, tendo-se registado taxas médias de crescimento de 20,5% no sector de bens de capital; de cerca de 25% na construção e de 33% na pavimentação de estradas. Em contrapartida, a produção de bens de consumo não duradouros aumentou a um ritmo bastante mais lento (à volta de 10,9%, com valores inferiores para os têxteis, vestuário e calçado, v.g.).

Fazendo 1964=100, Baer calcula que, em 1970, o índice da produção da indústria transformadora no seu conjunto foi de 156. Mas o índice sobe para 244 na indústria de material de transporte (que inclui a produção de automóveis), para 213 no equipamento eléctrico e de telecomunicações, para 189 nos produtos de borracha, ficando-se, porém, em 96 nos têxteis, 101 no vestuário e calçado, 126 na construção civil e 142 na indústria de produtos alimentares. Para informações mais desenvolvidas, cfr. W. BAER, [5], 3-5; J. WELLS, [1], 276 e [2], 228-230; P. SINGER, [6], 112/113.

809 Cfr. *supra*, Introdução, nota 10.

810 Pode dizer-se, na verdade, que o processo de crescimento industrial, em países como o Brasil, a Argentina e o México, se centrou na indústria automóvel, dada a forte prioridade concedida a esta indústria pela política económica governamental e a influência decisiva que ela exerceu na definição da acumulação do capital e das opções de investimento público e privado, e na conformação da estrutura produtiva industrial, da estrutura da repartição do rendimento e das próprias estruturas sociais. Isto apesar de a indústria automóvel ser uma indústria exigente em capitais e de o capital ser considerado o 'factor' escasso nesses países; e apesar de os automóveis serem comprados apenas por uma pequena franja da população (os valores para o Brasil serão sensivelmente idênticos aos encontrados para a América Latina em geral, e estes mostram que os 10% mais ricos compram 85% dos automóveis, absorvendo mais 12% o grupo social dos 20% que se seguem na escala dos rendimentos, o que significa que os 70% restantes praticamente não compram automóveis). E sendo certo, por outro lado, que o preço de um Ford T, à data da sua difusão em massa, nos anos 20, equivalia a três ou quatro meses de salário de um operário qualificado americano, representando hoje o preço de um automóvel médio o equivalente ao salário de alguns anos de um trabalhador da América Latina. Cfr. J. SERRA, [3], 450 e A. PINTO, [9], 586.

A primeira unidade de montagem de automóveis na América Latina foi instalada pela Ford em Buenos Aires, em 1916. A partir da 2ª GM assistiu-se em vários países da região à implantação de unidades de montagem de automóveis com base em componentes importados, o que a breve trecho se revelaria incompatível, dadas as repercussões negativas sobre a balança de pagamentos (um exemplo: segundo R. GWYNNE, 463, nos anos 50 as importações de automóveis representavam 11% do total das importações mexicanas).

Em 1956, inicia-se uma nova fase da indústria automóvel na América Latina, quando o Brasil adoptou legislação no sentido de aumentar o coeficiente de incorporação obrigatória de componentes produzidos internamente, prática que foi seguida de imediato em outros países latino-americanos. A partir de então, as grandes empresas do ramo - incluindo as empresas europeias e japonesas que por essa altura iniciavam a sua expansão e estavam em condições de enfrentar o domínio tradicional das empresas americanas na região - afluíram em grande número aos países mais importantes da América Latina, para não perderem os respectivos mercados, agora de difícil acesso às empresas que não estivessem implantadas nos próprios países consumidores. Em pouco tempo instalaram-se 21 empresas na Argentina, 20 no Chile, 16 na Venezuela, 13 no Perú e 11 no Brasil. Para maiores desenvolvimentos, cfr. R. GWYNNE, 464.

Para além de efeitos benéficos em sede de balança de pagamentos, de criação de novos postos de trabalho na indústria e de lançamento de uma gama variada de novas actividades industriais acessórias da indústria automóvel, da expansão desta indústria esperavam-se ainda efeitos favoráveis que se traduziriam na modernização da indústria como um todo, dado tratar-se de uma indústria tecnologicamente progressiva e dinâmica.

Muitos são os autores que põem em dúvida - acertadamente, a nosso ver - que estes efeitos se tenham verificado, uma vez que, em regra, as inovações são desenvolvidas nos centros de origem das multinacionais, não se tendo desenvolvido na América Latina uma tecnologia própria (só a Volkswagen mantém em SP uma unidade de investigação). O que é certo é que a indústria automóvel é, na América Latina, uma indústria fortemente dependente da tecnologia importada, agravando mesmo significativamente o grau de dependência e o coeficiente de importação da economia como um todo.

Tal não impediu que a indústria automóvel se tivesse transformado numa indústria-chave em vários países da região, amarrando a si uma gama considerável de empresas produtoras de peças e acessórios, comandando os investimentos na rede de estradas e na refinação de petróleo e condicionando todo o *estilo de desenvolvimento* (num estudo de 1969, F. FAJNZYLBBER, [1], 126, põe em relevo o facto de, no conjunto da América Latina, 74 filiais de empresas norte-americanas se encontrarem instaladas para produzir automóveis, mas só 8 produzirem maquinaria agrícola na região).

Para tanto contribuíram significativamente, como no caso do Brasil, os incentivos fiscais, as taxas de juro negativas em resultado da inflação, a garantia de elevadas margens de lucro, o grau de protecção assegurado, o financiamento privilegiado do seu consumo através do crédito fácil e abundante, e - mais tarde - os fartos subsídios às exportações, que permitiram às empresas do sector a obtenção de lucros elevados sem terem de criar condições que lhe permitissem beneficiar de economias de escala e de níveis razoáveis de produtividade. Em 1961, M^a C. TAVARES, [1], 55, sustentava que, mesmo que toda a indústria automobilística do Brasil estivesse concentrada numa só empresa, a sua produção corresponderia apenas a uma pequena fracção da produção de uma grande empresa europeia, como a Volkswagen.

Os especialistas afirmam que, na indústria automóvel, as economias de escala só começam a verificar-se, em regra, a partir da produção de cem mil veículos para as unidades de montagem e de duzentos mil para as unidades integradas, operando em pleno apenas ao nível dos duzentos mil veículos para as primeiras unidades e dos quinhentos mil para as segundas. Ora, em 1973 operavam na América Latina setenta e três unidades industriais no sector da produção automóvel. Vinte e duas delas produziam menos de mil veículos por ano e uma produziam entre mil e dez mil unidades por ano, grandeza que as afasta de quaisquer economias de escala. Em 1978, apenas 6 unidades produziam mais de cinquenta mil veículos por ano, e só a Volkswagen de SP atingia uma produção próxima dos quinhentos mil veículos, embora as unidades da Ford e da General Motors no Brasil tivessem já dimensão suficiente para colher algumas economias de escala. Cfr. R. GWYNNE, 465/466.

Esta é uma realidade que só se explica em função das 'facilidades' acima referidas, às quais deve acrescentar-se o facto de, em muitos casos, a instalação da indústria automóvel na América Latina se ter verificado com base na utilização de equipamentos e tecnologias já usados e obsoletos, por vezes já

4.1.2. O incremento da presença do estado na economia e no processo de acumulação do capital – que se vinha revelando como traço relevante do capitalismo brasileiro desde Kubitschek, que assumiu novas formas a partir de 1964 e que se intensificou com a mudança operada em 1967/68 – não sofreu, ao longo dos anos, contestação significativa.

Só quando o ‘milagre’ começou a esfumar-se e quando Geisel se viu obrigado a aliviar a censura aos órgãos de comunicação, iniciando um período de “abertura política”, surgiram na grande imprensa algumas vozes contra o “socialismo estatal”.⁸¹¹

inteiramente amortizados, e na produção de modelos em rápido declínio nos países de origem, o que ajuda a compreender que a indústria dê lucros qualquer que seja a escala de produção e o nível de produtividade. Isto mesmo explicará, por exemplo, que as multinacionais tenham instalado na Argentina uma rede de produção que, embora produza apenas cerca de 10% da sua congénere italiana, apresente uma gama de marcas e de modelos em número superior ao que existe em qualquer grande país produtor, não obstante cada uma dessas marcas vir a aproveitar apenas uma parte reduzida de um mercado já de si não muito amplo. Cfr. C. FURTADO, [11], 76 e [15], 89; M. IKONICOFF, [1], 334.

No que toca ao Brasil, a decisão de criar as condições para a implantação da indústria automóvel foi tomada em 1952, durante o Governo Vargas, exactamente com vista a reduzir os encargos da importação (entre 1945 e 1952, o Brasil gastou anualmente cerca de 142 milhões de dólares na importação de veículos ligeiros e pesados). Em meados dos anos 50, oito empresas montavam automóveis no Brasil e Kubitschek vangloriava-se de que, durante o seu governo, existiam ou estavam em vias de se instalar 16 fábricas de automóveis e cerca de 1.200 fábricas de peças. Cfr. A. FERNANDES, [1], 156. Sobre a história sócio-económica da indústria automóvel no Brasil, cfr. L. MARTINS, [4], 407-425.

A indústria automóvel brasileira viu a sua produção aumentar de 35 mil veículos em 1955 para 131 mil em 1962 (uma taxa de crescimento médio anual de 39%, muito superior à taxa de 10% para a indústria transformadora e de cerca de 7% para o conjunto da economia). A incorporação de produtos nacionais passou de 30% em 1955 para 93% em 1961; a percentagem da indústria automóvel no rendimento gerado na indústria transformadora passou de 2,8% em 1955 para 9% em 1965 (só superada pelas indústrias química, alimentar, metalúrgica e têxtil), enquanto a sua participação no PIB passou de 0,6% em 1955 para 3,4% em 1965, representando cerca de 8% do emprego industrial. Cfr. J. ALMEIDA, 10-63. A importância (até política) da indústria automóvel e o seu controlo por poderosas empresas multinacionais (que produziam, em 1964, mais de 183 mil veículos, dos quais cerca de cem mil automóveis ligeiros) levaram o Governo Castello Branco a reduzir drasticamente os subsídios aos caminhos de ferro e a encorajar mesmo o abandono de algumas linhas, quando é certo que o incremento deste meio de transporte estaria particularmente indicado num país com as dimensões continentais do Brasil. Ao mesmo tempo, os subsídios do governo federal e dos governos estaduais ao programa de construção de estradas e auto-estradas (exigido pela indústria automóvel) representaram, entre 1961 e 1965, 40% das despesas do sector público, crescendo em 1966 para uma grandeza equivalente a 133,4% do défice do orçamento federal. Cfr. H. ELLIS, [4], 184/185.

Em 1968/69, o Brasil era 11º produtor mundial de veículos automóveis, ocupando os veículos ligeiros uma percentagem cada vez maior da produção global da indústria. A produção de veículos automóveis aumentou, entretanto, mais de três vezes e meia entre 1964 e 1972, mais que quadruplicando a produção de automóveis ligeiros. Em 1976, o Brasil produziu um milhão de automóveis, o que equivale a 57,3% da produção total da América Latina. Cfr. J. ALMEIDA, 49-63; W. BAER, [5], 4; E. SADER, 63; J. SERRA, [3], 443; M^o C. TAVARES, [5], 17; R. GWYNNE, 471; J. BERGSMAN, 120-130.

811 “O comunismo e o seu novo nome: o capitalismo de estado” é o título elucidativo de um artigo publicado em 1-8-75 no *Jornal do Brasil*, que foi um dos campeões da campanha “anti-estatização”, juntamente com a revista *Visão* e o jornal *O Estado de São Paulo*.

Por parte de todos os sectores do grande capital (nacional e estrangeiro) re-ceu-se que, em período de crise económica, o considerável poder do estado-planificador, apoiado na 'autoridade' e na autonomia resultantes da natureza militar do regime, pudesse orientar-se por uma via de tipo peruano, menos condizente com os interesses do grande capital privado. Este parecia re-ear agora o poder político que tinha promovido ou apoiado em 1964 e em 1967.

Não defendemos - ninguém defenderá - a tese mecanicista segundo a qual o estado burguês é um simples instrumento nas mãos da burguesia dominante, reflectindo directa e imediatamente os seus interesses de classe e actuando linearmente em conformidade com eles. O estado representa antes o resultado concreto de uma determinada correlação de forças e de uma determinada composição dos diferentes interesses de classe em presença, mesmo no seio das classes dominantes. Enquanto *estado burguês*, cabe-lhe assegurar as condições mais favoráveis ao desenvolvimento da acumulação capitalista e à preservação do sistema; enquanto *estado nacional*, é obrigado a apresentar-se como árbitro neutro, acima das classes, defensor do 'interesse nacional', encobrindo assim a sua natureza de classe.

A sua característica de aparelho burocrático, a sua heterogeneidade do ponto de vista da origem de classe dos elementos que integram o núcleo dirigente e a necessidade de salvar a sua aparente neutralidade asseguram ao aparelho de estado uma autonomia relativa perante a classe dominante. Esta *autonomia relativa* é facilmente controlada enquanto a burguesia dominante tem condições - através da utilização dos chamados aparelhos ideológicos - para fazer passar como interesses gerais da nação os seus próprios interesses de classe. Sem precisar de dar *ordens directas* aos dirigentes estaduais, a burguesia dominante consegue assim legitimar a acção do estado, na medida em que crie na opinião pública a ideia de que a actuação do estado se desenvolve em defesa dos interesses nacionais, embora o estado, como estado capitalista, actue na prossecução dos interesses gerais da classe dominante.

Quando este consenso é posto em causa, a burguesia põe de parte a *legitimação do seu estado* e impõe pela força directa das armas a *lei e a ordem*, i.é, comete às Forças Armadas (o braço armado do estado) a manutenção da ordem burguesa e a salvaguarda dos seus interesses de classe. Foi o que aconteceu no Brasil em 1964: o *consenso alargado* que caracterizara o populismo era substituído por um novo consenso, do qual participavam apenas - e de modo particularmente claro a partir de 1967 - o aparelho estatal-militar, as empresas multinacionais e a grande burguesia brasileira, com exclusão dos trabalhadores e da grande maioria da população.

A verdade, porém, é que os estados governados pelo aparelho militar dispõem, em principio, de um maior grau de autonomia potencial perante as classes