

NOTAS DE AULA SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO ¹

Prof. Maria da Conceição Tavares

I – Observações iniciais de caráter estrutural

1) Urbanização e industrialização não correspondem a um mesmo movimento, apesar de serem coetâneos entre 1950 e 1980.

O movimento da industrialização pesada de 1950/80 se dá localizado, fundamentalmente, em São Paulo e, posteriormente, transborda para Minas Gerais (siderurgia e metal-mecânica). O Rio de Janeiro não acompanha o ritmo da industrialização de São Paulo e Minas Gerais e posteriormente a partir da década de 80 se desindustrializa (crise da indústria naval e metal-mecânica em geral).

O movimento da urbanização intensa do mesmo período se deve a migrações rural-urbanas para as capitais dos estados da Federação, que leva à formação de outras metrópoles além do Rio e São Paulo. A partir da década de 50, as condições do campo, sem reforma agrária e com baixo dinamismo agrícola até a década de 70 (começo da expansão vigorosa do *agro-business*, com apoio do crédito do Banco do Brasil, na nova fronteira agrícola aberta pelos grandes eixos rodoviários construídos de 60 em diante). Assim, a interiorização do desenvolvimento no Brasil foi, principalmente, da grande agricultura capitalista (a começar pelos cerrados) na direção do Centro-Oeste.

A construção de Brasília e dos eixos rodoviários ajudou, sobretudo, os grandes construtores e grandes negócios agro-pecuários e facilitou as

¹ Aula inaugural proferida no dia 28 de agosto de 2007, no curso “Desenvolvimento Brasileiro”, organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

migrações rurais urbanas, criando novas cidades com população flutuante e depois marginalizada em cidades satélites.

2) Resolver o problema do atraso industrial num capitalismo industrial tardio foi efetivamente possível graças aos dois ciclos de industrialização pesada: o Plano de Metas e o II PND. Mas dados os deslocamentos de população e sua marginalização em “mercados informais” de trabalho nas cidades e no campo (bóias frias), não resolveu o problema do subdesenvolvimento com má distribuição de renda e provocou um aumento gigantesco da pobreza urbana. O inchaço das cidades, com um setor de serviços de baixa qualidade e mercados crescentemente informais de serviços em todas as metrópoles, aumenta a miséria e piora a distribuição pessoal de renda.

Só os serviços funcionais de eletrificação e de transportes (sobretudo o aumento do transporte rodoviário e os veículos pessoais de classe média), além dos serviços bancários, foram arrastados pelo crescimento industrial. Saneamento, transporte de massas, educação pública e saúde não se expandiram no ritmo da industrialização nem da urbanização.

3) A indústria pode ser mercado de si mesma, através da matriz de relações intersetoriais sobretudo nos ciclos de expansão acelerada. Em particular, com investimento em aumento de capacidade nos setores mais dinâmicos da industrialização pesada, sobretudo de materiais de transporte e de bens de consumo duráveis e bens de capital (que expandem a metal-mecânica e todas as cadeias de insumos metálicos e não metálicos, além das cadeias de distribuição e reparação).

Os investimentos autônomos das grandes empresas industriais nos setores de bens de consumo durável produzem, além de um efeito multiplicador da renda e do emprego, um efeito acelerador que se traduz em aumento do investimento em todas as cadeias industriais a montante e a jusante (ex. mais marcante: automobilística). Evidentemente, a indústria

tradicional de bens de consumo não durável não tem um dinamismo semelhante e requer expansão prévia da demanda de consumo.

4) A construção civil pesada em infraestrutura (energia e transportes) desenvolve-se acoplada aos grandes ciclos de expansão. Foi a reboque no Plano de Metas (eliminando estrangulamento ou na frente como sustentação do crescimento do II PND) e permitiu a interiorização do desenvolvimento (leia-se: nova fronteira agrícola capitalista e novas cidades). Requer, porém, o investimento autônomo do Estado, financiado pela expansão da carga tributária e endividamento interno e externo seja com as agências multilaterais (Banco Mundial e BID) ou através da captação de recursos pelas empresas estatais (recursos parafiscais, fundos de poupança forçada dos trabalhadores, FGTS, PIS, PASEP, FAT e petrodólares na década de 70)

5) Os ciclos de expansão industrial impulsionados pelo investimento das empresas líderes têm uma dinâmica cíclica endógena e o período de expansão se esgota antes das restrições externas e das crises de balanço de pagamentos. O autofinanciamento das empresas e do Estado (lucros retidos, aumento da arrecadação de impostos) é facilitado na etapa expansiva e reduz-se dramaticamente na etapa recessiva. O mesmo vale tanto para o endividamento interno quanto para o financiamento externo (investimento direto, créditos de fornecedores estrangeiros, empréstimos em moedas internacionais). Assim, o crédito se reduz na etapa de desaceleração diminuindo as possibilidades de financiamento e tende a produzir, em simultâneo, uma crise de liquidez, de crédito público e privado, e de balanço de pagamentos.

6) A crise da dívida externa de 1981/83 corresponde à maior crise do após guerra, tanto mundial quanto interna (internamente, interrompeu bruscamente o que sobrava do dinamismo do II PND). Depois das crises do sistema de Bretton Woods e do petróleo, esta crise terminou promovendo uma mudança acentuada dos padrões de desenvolvimento capitalista, central e

periférico, com liberalização e financeirização dos mercados mundiais, fortes políticas de ajuste neoliberal nas periferias e aumento do desemprego em vastas regiões do mundo.

Para o Brasil e quase toda a América Latina, significou duas décadas perdidas em termos de crescimento, aceleração inflacionária e crises constantes de balanço de pagamentos (ver: *Depois da Queda*, Belluzzo, L.G. e Almeida, J.S.G e *Desenvolvimento em Crise, A economia brasileira no último quarto do século XX*, Carneiro, R.).

Com a mudança do padrão de acumulação nos Centros e na Periferia, os EUA que haviam sido ameaçados de perda de hegemonia na década de 70 (ruptura do padrão dólar, crise do petróleo e derrota no Vietnã) retomaram o seu papel de poder dominante a partir da “diplomacia do dólar forte”, com a acumulação de riqueza financeira, o dólar-flexível e a derrubado do império soviético. Mais recentemente o seu peso gigantesco como devedor mundial e a sua conexão especial com os grandes exportadores e credores da Ásia deram novamente à economia americana o papel de Centro cíclico principal da Economia mundial (Ver *Poder e Dinheiro*, 1997 e o *Poder Americano*, 2004, Tavares, M.C. e Fiori. J.L.).

7) Os modelos neoliberais adotados pela América Latina (em seqüência pelo Chile, Argentina, México e, finalmente, Brasil) conduziram a uma desindustrialização mais ou menos forte em quase todos os países. No caso do Brasil, a desindustrialização foi menor por causa das dimensões da grande indústria pesada e mais concentrada no tempo (década de 90) por sermos um país de neoliberalismo tardio. Em todos os países o neoliberalismo significou o fim do Estado Desenvolvimentista.

Na maioria deles significou a volta aos “modelos primário-exportadores” que se deu, porém, com características e inserção internacional distintas das do século XIX e começo do XX.

- O Chile agrega ao cobre uma nova agricultura capitalista internacionalizada. No outro extremo, o México destrói a sua agricultura

tradicional e sua velha indústria de Substituição de Importações e através da NAFTA faz o deslocamento para uma indústria “maquiladora” na região da fronteira com os EUA, em condições de exploração intensiva de mão de obra pobre nas linhas de montagem.

- A Argentina é que sofre mais prolongadamente os efeitos da crise do modelo de desenvolvimento de Substituição de Importações e não consegue retomar o dinamismo do seu velho modelo primário exportador – o de maior país exportador de alimentos de fins do século XIX.

A subida prolongada de preços do petróleo melhorou a posição fiscal e de balanço de pagamentos nos velhos países produtores de petróleo e fez surgir novos países produtores (África, países andinos e o próprio Brasil).

Não parece adequado concluir que o Brasil voltou ao “modelo primário exportador” (ver adiante as considerações finais do ponto IV).

II – Os agentes do desenvolvimento desde a crise de 30 até à crise dos 80.

1º período: os dois governos Vargas

Estado Novo: A construção do Estado Nacional Desenvolvimentista e as políticas trabalhistas e de Seguridade Social. A política educacional e cultural. Apesar de centralizar o poder no Estado, devem ser registrados a presença e apoio das classes dominantes privadas. Convém destacar: o rearranjo do pacto oligárquico; o surgimento da burguesia industrial paulista; e a importância crescente de construtores e bancos comerciais. A burocracia política passou a operar fortemente no Rio de Janeiro, enquadrando pelo poder central o velho pacto oligárquico rearranjado regionalmente.

A assessoria de Vargas de 1950/54 propôs, além do Plano de Reparcelamento Econômico (Lafer), a criação de vários grupos executivos entre os quais o da automobilística (Alm. Lúcio Meira). A criação do BNDE e da PETROBRAS são os últimos agentes públicos do Desenvolvimento criado pelo 2º Vargas (ver livro editado por Carlos Lessa, quando na presidência do

BNDES – *Enciclopédia da Brasilidade*, 2005). Permanecem as velhas filiais das empresas estrangeiras, em mineração e serviços de utilidade pública, sobretudo energia (Light – SP e RJ). A expansão da Vale do Rio Doce e a criação efetiva da Eletrobrás, etc. só se dão mais tarde.

Não há entrada de novos capitais estrangeiros em nenhum dos governos Vargas. Só a repactuação da dívida externa na década de 30 e a renegociação dos atrasados comerciais que subiram fortemente com as importações do início da Guerra da Coréia (1950/51).

2º período: JK – A formação do tripé Estado, Empresas Estrangeiras e Empresas Nacionais.

A partir de JK e de seu Plano de Metas a burguesia nacional industrial torna-se a pata fraca dos agentes da industrialização, aceitando a divisão de trabalho imposta pelos grupos executivos do BNDE e a entrada de novas filiais das empresas estrangeiras, sobretudo européias e japonesas. As filiais são as empresas líderes da implantação das indústrias de material elétrico e de transportes restando para as nacionais as tarefas de complementação na indústria metal-mecânica e para as empresas estatais a indústria siderúrgica e de petróleo.

O Estado é responsável direto pelos planos de infraestrutura, de energia e logística, mas os grandes investimentos em construção pesada dão lugar ao surgimento de grandes construtoras nacionais, mineiras e paulistas o BNDE é o grande banco público financiador do investimento (público e privado nacional). A expansão do crédito comercial (que acompanha o ciclo de expansão) estimula o crescimento dos grandes bancos privados mineiros, cariocas e paulistas – que mais tarde no início da década de 70 (Delfim Netto) se transformam em conglomerados bancários nacionais. Não se registra a entrada de capital financeiro estrangeiro no setor bancário ou financeiro somente no investimento direto de filiais estrangeiras (facilitado pela Instrução 113, de 1955 e não revogada por JK).

Assim, a rigor, o “capitalismo associado” entre o capital nacional e estrangeiro de que fala FHC em sua versão da Teoria da Dependência dá-se sobretudo na indústria. A grande burguesia nacional (construtores e banqueiros) ou está associada ao Estado ou se fortalece no caso do setor financeiro (e assim permanece até hoje). A expansão dos grandes empórios comerciais também continua em mãos de nacionais, praticamente até o neoliberalismo da década de 90.

3º período: década de 70: Delfim - Geisel.

Passadas as tendências liberais e a etapa reformista do período Bulhões/Campos, no regime militar os agentes do desenvolvimento continuam a distribuir-se no Tripé com as seguintes modificações:

- Reforço dos segmentos nacionais: bancos, construtoras, empresas industriais de insumos e grandes empresas agrícolas (agro-business, Pro-álcool).
- Reforço dos segmentos estrangeiros já existentes, ampliação para novos setores da indústria química (petroquímica e fármacos) papel e celulose e equipamentos de telecomunicação.
- No setor Estatal, há o reforço do papel do BNDES com a criação do PIS/PASEP e a reorganização das empresas estatais com a criação institucional de novas agências públicas: Sidebrás, Telebrás, Nuclebrás, etc.

Na verdade, no governo Geisel, com o II PND, a estatização avança a passos largos dando lugar a protestos das empresas nacionais, sobretudo paulistas (ver: Tese Lessa, C. – *Sonho e Fracasso*). No entanto, apesar do aumento do peso estatal na organização da indústria pesada, é problemático chamar “Capitalismo de Estado” a este período, dado que “**o sistema financeiro público não participa como sujeito do processo de monopolização do capital que lhe é exterior**” e a “Ciranda Financeira”

(introduzida na década de 70) desestabilizar o papel de “articulador financeiro” do Estado..

“Não há dúvida de que a função de aglutinação e gestão de grandes massas de recursos financeiros foi desenvolvida pelo Estado através de seus Fundos, Programas e Agências Financeiras; entretanto, as instituições financeiras públicas cumprem apenas o lado passivo da função financeira, isso é, a de aportar massas de capital, sob diversas formas, inclusive a de crédito subsidiado”. (ver: Tavares, M.C. *Ciclo e Crise*, op cit, pág 144).
A controvérsia sobre Capitalismo de Estado (à esquerda ou à direita) não cabe no âmbito destas notas

III – A ruptura do modelo desenvolvimentista brasileiro de 80 em diante.

O Brasil é o país da América Latina a adotar o modelo neoliberal mais tardiamente e a concentrar nos anos 90 o grosso das políticas de abertura, desregulação, privatizações e desnacionalização industrial e bancária (com aquisição e fusões), mas a crise do “Estado Desenvolvimentista” começa indiscutivelmente na década de 80 com a prevalência das políticas de estabilização e os horizontes de curto prazo com a recorrência das crises.

Na década de 80, as grandes indústrias nacionais (que mais protestavam na década de 70 contra a estatização) foram as que mais resistiram à privatização e às receitas neoliberais. A grande indústria pesada nacional de insumos e de bens de capital, na verdade, tinha se constituído à sombra da expansão do setor econômico estatal e dos créditos subsidiados dos Bancos Públicos. Os empresários sabiam disso, apesar dos protestos ideológicos ou contra o avanço do capital internacional no setor de bens de capital por encomenda das Estatais. Assim os grandes grupos produtores de insumos, na metalurgia (de ferrosos e não ferrosos), de bens de capital, de construção civil e de bancos não eram favoráveis nem à abertura do mercado interno (às importações ou a desnacionalização de seus ativos).

A privatização das estatais de energia que forneciam insumos subsidiados, tampouco teve apoio dos grandes consumidores industriais. E

tinham razão. A privatização do setor elétrico, seguida de uma maxidesvalorização do Real na 2ª metade da década de 90 levou ao Apagão e à desorganização prolongada do setor de energia cuja herança chegou aos nossos dias. No entanto, a crise cambial acabou prejudicando mais fortemente as empresas estrangeiras, particularmente as que tinham entrado nas privatizações com crédito externo de curto prazo (empréstimos ponte e alavancagem).

Os planos de estabilização da década de 80 fracassaram todos por razões diversas, mas não tiveram resultados desastrosos sobre o nível de emprego, salvo no auge da crise mundial do início da década que a rigor foi o único período recessivo. Com maior ou menor regularidade a capacidade ociosa instalada durante o II PND foi sendo ocupada. O produto e o emprego potenciais só se reduziram acentuadamente com os planos de estabilização e as privatizações da década de 90.

Na década de 80 a finalização dos investimentos planejados no quinquênio anterior e o aumento das exportações, estimulado pela forte valorização do dólar até 85, permitiram à economia sobreviver e até animar-se com o mini-*boom* do Plano Cruzado. Mas a partir de 1987 a crise financeira interna e externa do Setor Público explodiu e o investimento público despencou novamente. A crise geral só foi abrandada por performances ligeiramente positivas do setor privado e somente expansiva na agropecuária (ver *Desenvolvimento em Crise, A economia brasileira no último quarto do século XX, op cit*, pág.146 a 149).

As negociações com os credores externos não caminhavam e entre 1987/92 o Brasil esteve praticamente em moratória. A renegociação da dívida externa e a abertura financeira de 1991/92 permitiram a retomada do endividamento público e privado, interno e externo. Este se deu, no entanto, em forma cada vez mais acelerada a partir do Plano Real de FHC, com déficits crescentes do balanço de pagamentos e da balança comercial (abertura e sobrevalorização cambial). A explosão financeira terminou por ocorrer no final de 1998 com uma nova crise cambial e de balanço de pagamentos, uma

maxidesvalorização do Real e o apelo ao FMI e ao BIS para empréstimos de emergência no início de 1999 (US\$ 40 bilhões só na partida).

A recuperação dos anos 2000 foi lenta e insegura. As exportações crescentes e os superávits de balanço de pagamentos reduziram a vulnerabilidade externa a partir de 2004, mas só em 2006 parece ter-se configurado uma possibilidade nova de crescimento com estabilidade macroeconômica. Com a política de juros altos e novamente o câmbio sobrevalorizado, mantida no governo Lula, é evidente que continuou a abertura às importações e ao capital financeiro especulativo e de portfólio, mas não ocorreram novas privatizações nem desnacionalizações importantes. A ampliação do crédito interno estimulou o consumo e recuperou a produção industrial. O mercado interno voltou a expandir-se com o aumento do salário mínimo e do emprego e a retomada do crescimento da produção estimulou o investimento induzido. Os estrangulamentos em infra-estrutura são mais difíceis de superar e os PAC's ainda não deslançaram o suficiente para implicar uma nova onda de investimento autônomo do governo. A Petrobras é a rigor a única exceção relevante.

IV – Para onde vamos?

Quanto a um novo modelo de desenvolvimento não está nada claro do que se trataria, uma vez que a inserção internacional dinâmica já parece ter-se completada. É evidente que não será um “regresso” a um novo modelo primário exportador, até porque as exportações do agro-business não se expandiram mais do que as de manufaturas, as quais já datam da década de 70 (ver: Carneiro, Ricardo, op cit, pág. 82).

A desindustrialização e a desnacionalização dos bancos ocorrida na década de 90 não prosseguiu. O aumento violento das importações deve-se tanto à alta elasticidade dos bens de capital importados (característica cíclica estrutural das nossas importações) como, no que se refere a bens de consumo e outros, à valorização do Real, superior à própria desvalorização do dólar no

mercado internacional. A indústria e o mercado interno estão se recuperando, mas não está claro se trata-se ainda de um ciclo curto de expansão.

A atual inserção internacional dinâmica do Brasil como “*global trader*” lhe é favorável para minorar os possíveis impactos da desaceleração da economia americana. As reservas financeiras (tanto do Tesouro como do BACEN) devem ser suficiente para evitar a vulnerabilidade externa de uma nova recessão americana mas apenas se ela for passageira.

No mais, os distintos caminhos percorridos pela economia global e pelo Brasil, não são necessariamente convergentes (nem no plano interno, nem externo) e não configuram nenhuma trajetória “sustentável” na acepção plena do termo. A rigor nem o “clássico Tripé” está rearticulado e nem a “desnacionalização”, nem a “internacionalização” de nossas empresas garante resultados eficazes para o crescimento de longo prazo. Afinal não estamos nem no passado nem o nosso futuro é tornarmo-nos “asiáticos”.