

MARCELLO MANZANO LEITE DE OLIVEIRA

IMPACTOS ECONÔMICOS DO FINANCIAMENTO EXTERNO
ADOTADO DURANTE A ÉPOCA DO “MILAGRE ECONÔMICO”
(1968-1973)

Monografia apresentada para obtenção parcial do título de graduação do curso de Ciências Econômicas do setor de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Othon Juruá Rolim de Souza Reis.

CURITIBA
2006

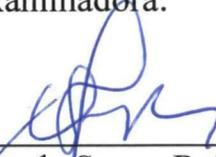
TERMO DE APROVAÇÃO

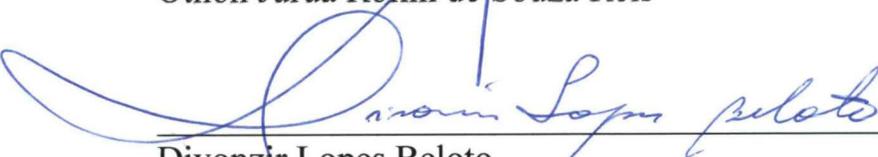
MARCELLO MANZANO LEITE DE OLIVEIRA

IMPACTOS ECONÔMICOS DO FINANCIAMENTO EXTERNO
ADOTADO DURANTE A ÉPOCA DO “MILAGRE ECONÔMICO”
(1968-1973)

Monografia aprovada como requisito parcial para a conclusão do curso de Ciências Econômicas do setor de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. Pela seguinte banca examinadora:

Orientador: _____


Othon Juruá Rolim de Souza Reis


Divonzir Lopes Beloto


Luis Xiscatti

29/11/06

RESUMO

O Brasil, por meio de seus governantes, vem, desde o início do século passado, tentando o maior crescimento industrial (PIB) possível, aliado à melhora das condições de vida da população. Diversas tentativas já se sucederam, mas nenhuma logrou tanto êxito como a política adotada nos anos do “milagre econômico” (1968-1973), do ponto de vista da taxa de crescimento industrial verificada, que foi expressiva. Durante esses anos o crescimento industrial (PIB) foi excepcional, chegando à incríveis 14% a.a. no ano de 1973, de acordo com o IBGE. O que este trabalho pretende é demonstrar como os financiamentos e empréstimos externos influenciaram o crescimento econômico brasileiro durante o período chamado de “milagre econômico”. No capítulo 1 propõe-se a demonstração da conjuntura econômica brasileira da época do milagre econômico. No capítulo 2 faz-se o estudo do crescimento do comércio exterior verificado nos anos de 1968-1973. Já para o capítulo 3 reservou-se a discussão do alto crescimento industrial nessa época. E, por último, o capítulo 4 analisa o aumento da dívida externa nos anos do milagre; e se isso foi bom ou ruim para a economia brasileira.

“Milagre econômico não existe. Milagre é efeito sem causa. No universo econômico, tal como no universo astronômico, nada acontece por acaso.”

Joelmir Beting

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - BALANÇA COMERCIAL E TRANSAÇÕES CORRENTES (1968 -1973 - US\$ MILHÕES).....	22
TABELA 2 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (TOTAL E POR SETORES DE ATIVIDADE 1964 - 1984 - %)......	26
TABELA 3 - BRASIL: CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO, INFLAÇÃO E INVESTIMENTOS (1968 – 1984).....	26
TABELA 4 - INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NO BRASIL: (1968 - 1973 - US\$ MILHÕES).....	30
TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRUTA (1964 - 1976 - US\$ BILHÕES).....	32
TABELA 6 - MOVIMENTO DE CAPITAIS (US\$ MILHÕES).....	35
TABELA 7 - RESERVAS E DÍVIDA EXTERNA (1960 - 1974 US\$ MILHÕES).....	36

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. CONJUNTURA ECONÔMICA.....	4
2. COMÉRCIO EXTERIOR.....	15
3. CRESCIMENTO INDUSTRIAL.....	24
4. DÍVIDA EXTERNA.....	31
5. CONCLUSÃO.....	39
<i>Referências</i>	43

INTRODUÇÃO

Nas últimas cinco ou seis décadas, mas principalmente entre 1940 e 1970, o Brasil vem tentando um crescimento industrial, concomitantemente com a redução da inflação, aumento de exportações e diminuição da dívida externa. E para isso tem se utilizado de diversos planos econômicos. Desde o pós-Segunda Guerra, com o Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, o Estado brasileiro empreendeu diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.

No início da década de 1960, a economia mantinha sua trajetória de crescimento que vinha desde a década de 30. A forma assumida pela industrialização brasileira depois de 1930 foi posteriormente chamado de Processo de Substituição de Importações (PSI).

Milton Braga Furtado descreve o fato de que o Brasil, querendo um crescimento *acelerado*, ou seja, um crescimento industrial (PIB) que margeie os 10% ao ano, e auto-sustentável, ou seja, que não dependa mais em tão grande escala (e quanto menor, melhor) de recursos externos, aprofundou o processo de substituição de importações. Pelo fato do Brasil não ter poupança interna, foi buscar recursos no exterior, que estava numa situação favorável a empréstimos e financiamentos mundiais.

Esse processo consistia em utilizar as divisas para adquirir bens de capital que permitam a produção interna dos bens de consumo anteriormente importados. (GREMAUD, 2004, P. 304). Ou seja, busca-se o desenvolvimento e a autonomia com base na industrialização, com o objetivo de superar as restrições externas e a tendência à especialização na exportação de produtos primários. (GREMAUD, 2004, P. 369). A indústria se diversifica de tal modo que as necessidades de importações diminuem em relação ao abastecimento doméstico.

Neste presente trabalho pretende-se demonstrar como os financiamentos e empréstimos externos influenciaram o crescimento econômico brasileiro durante o período chamado de “milagre econômico”.

Será apresentada a conjuntura econômica da época do milagre econômico no Brasil, que se encontrava num período de expansão do comércio mundial. O crescimento da economia brasileira foi beneficiado pela conjuntura econômica mundial, que era favorável. O mundo capitalista vivia uma situação de ampla disponibilidade de capital, e o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, buscou créditos externos em escala crescente. Será discutido como esses créditos influenciaram o desenvolvimento industrial e o posterior endividamento externo.

Os financiamentos e empréstimos estrangeiros contribuíram para o aumento de exportações e importações, aproveitando a crescimento do comércio mundial de bens e de recursos financeiros. Paralelamente aos empréstimos externos, cresceu também significativamente o volume dos investimentos diretos¹ de capital estrangeiro, que são aqueles aplicados na criação de novas empresas ou na participação acionária em empresas já existentes. A entrada de capital de risco no Brasil, que em 1963 foi de apenas US\$ 30 milhões, em 1973 chegou à US\$ 938 milhões, ou seja, mais de 31 vezes em apenas dez anos.

Para o salto econômico, quantitativo e qualitativo, não eram suficientes os recursos oriundos dos tributos arrecadados pelo setor público, dos lucros dos empreendimentos econômicos e da poupança privada regular.

Como o Brasil queria um crescimento econômico acelerado, que tinha como objetivo central a expansão industrial de bens de consumo duráveis, de bens de capital e de matérias-primas básicas, visando à implantação de um parque industrial moderno e sofisticado, deu passos largos no processo de substituição de importações. Mas o Brasil não tinha uma cultura de poupança e investimento.

Celso Furtado destaca o fato de que as indústrias podiam se reequipar a níveis tecnológicos superiores mediante a simples acumulação de uma dívida (externa). E

1 . Novíssimo Dicionário de Economia

isso era fácil, pois o grau de liquidez internacional era alto, ou seja, a taxa de juros cobrada era baixíssima.

De um modo geral, a substituição de importações – e muito dela se deve aos recursos oriundos externamente - contribuiu positivamente para dinamizar o crescimento da produção interna, principalmente nas fases iniciais da industrialização. No caso do Brasil, foi particularmente importante entre o início da década de 1930 e fim da década de 1970, sobretudo nos anos do “milagre econômico” (1968-1973).

1) CONJUNTURA ECONÔMICA

A economia brasileira dependeu, até a Velha República, quase que exclusivamente do bom desempenho das exportações, que na época se restringiam a algumas poucas *commodities* agrícolas, principalmente o café plantado na região Sudeste. Isso caracterizava a economia brasileira como agroexportadora. O bom desempenho das exportações dependia das condições do mercado internacional de café, sendo a variável-chave nesta época o preço internacional do café. As condições deste mercado não eram totalmente controladas pelo Brasil. O Brasil era o principal produtor de café, mas outros países também influíam na oferta, e boa parte do mercado era controlada por grandes companhias atacadistas, que especulavam com estoques (GREMAUD, 2004, p. 340/1).

A demanda dependia das oscilações no crescimento mundial, aumentando em momentos de prosperidade econômica e retraindo-se quando os países ocidentais (especialmente EUA e Inglaterra) entravam em crise ou em guerra. Deste modo, as crises internacionais causavam problemas muito grandes nas exportações brasileiras de café, criando sérias dificuldades para toda economia brasileira, dado que praticamente todas as outras atividades dentro do país dependiam direta ou indiretamente do desempenho do setor exportador cafeeiro. (GREMAUD, 2004, p. 341).

Devido à Grande Depressão Econômica de 1929, na qual houve uma queda do nível de renda brasileiro de 25% a 30%, os preços dos produtos importados subiram 33%. Devido a isso, a redução das importações foi da ordem de 60%, fazendo com que representasse, então, apenas 8% do produto interno, contra os anteriores 14%. Essa redução se refletiu na crescente importância do mercado interno para o desenvolvimento industrial. E também na necessidade de reduzir a dependência externa, por meio de um processo de substituição de importações (PSI). Num primeiro momento as importações de máquinas e equipamentos não se fizeram necessárias, devido à capacidade ociosa preexistente, como no caso da indústria têxtil. (LACERDA, 2001, p. 71)

As condições do mercado internacional de café tornaram-se cada vez mais problemáticas à medida em que as plantações no Brasil aumentavam. Nas primeiras décadas do século XX, a produção brasileira cresceu desmesuradamente. O Brasil chegou a produzir sozinho mais café do que o consumo mundial, obrigando o governo a intervir no mercado, estocando e queimando café. Neste período, as crises externas do café sucederam-se em função tanto de oscilações na demanda (crises internacionais), como em decorrência da superprodução brasileira. (GREMAUD, 2004, p. 354).

Em 1930, estes dois elementos se conjugaram. A produção nacional era enorme e a economia mundial entrou numa das maiores crises de sua história. A depressão no mercado internacional de café logo foi percebida e os preços caíram. Isto obrigou o governo a intervir fortemente, comprando e estocando café e desvalorizando o câmbio com o objetivo de proteger o setor cafeeiro e ao mesmo tempo sustentar o nível de emprego e de renda. Ficou evidente, então, que a situação da economia brasileira, dependente das exportações de um único produto agrícola, era insustentável.

A crise dos anos 30 foi um momento de ruptura no desenvolvimento econômico brasileiro. A fragilização do modelo agrário-exportador deixou claro a consciência sobre a necessidade da industrialização como forma de superar os constrangimentos externos e o subdesenvolvimento. (GREMAUD, 2004, p. 354).

Este objetivo necessitou de grandes esforços em termos de geração de poupança e sua transferência para a atividade industrial. Isto só seria possível com uma grande alteração política que rompesse com o Estado oligárquico e descentralização da República Velha e centralizasse o poder e os instrumentos de política econômica no Governo Federal. Este foi o papel desempenhado pela Revolução de 30. A partir daí houve o fortalecimento do Estado Nacional e a ascensão de novas classes econômicas ao poder, que permitiu colocar a industrialização como meta prioritária, como um projeto nacional de desenvolvimento. (GREMAUD, 2004, p. 354).

No período de 1960 à 1970 a taxa de crescimento do PIB foi de 6,4%, sendo superior aos 3,9% dos Estados Unidos, aos 4,9% da Alemanha, aos 5,5% da Itália, mas bem menor do que os 11,1% do Japão. (LANGONI, 1976, p. 22)

A forma assumida pela industrialização foi o chamado Processo de Substituição de Importações (PSI). (GREMAUD, 2004, p. 359). Devido ao estrangulamento externo, gerado pela crise internacional decorrente da quebra da Bolsa de Nova York, houve a necessidade de produzir internamente o que antes era importado, defendendo-se dessa forma o nível de atividade econômica. A industrialização feita a partir deste processo de substituição de importações é uma industrialização voltada para dentro, isto é, que visa atender o mercado interno.

O PSI enquanto modelo de desenvolvimento pode ser caracterizado pela seguinte seqüência:

- Estrangulamento externo - a queda do valor das exportações com manutenção da demanda interna, mantendo a demanda por importações, gera escassez de divisas;

- Desvaloriza-se a taxa de câmbio, aumentando a competitividade e a rentabilidade da produção doméstica, dado o encarecimento dos produtos importados;

- Gera-se uma onda de investimentos nos setores substituidores de importação, produzindo-se internamente parte do que antes era importado aumentando a renda e conseqüentemente a demanda;

- Observa-se novo estrangulamento externo, dado que parte dos investimento e do aumento de renda se traduziram em importações, retomando-se o processo.

Percebe-se que havia estrangulamentos externos, recorrentes e relativos. Recorrente porque a tendência era repetir-se sistematicamente ao longo do processo de substituição de importações. E Relativo porque não poderia haver um desequilíbrio externo absoluto que significasse um limite completo às importações, que deveriam manter-se com um mínimo para fazer frente às necessidades relativas aos investimentos e à ampliação da capacidade produtiva do país. Os estrangulamentos funcionavam como estímulo e limite ao investimento industrial. Tal investimento, substituindo as importações, passou a ser a variável chave para determinar o ritmo do crescimento econômico. Todavia, conforme o investimento e a produção avançavam em determinado setor, geravam pontos de estrangulamento em outros. A demanda

pelos bens destes outros setores que estavam estrangulados era atendida por meio de importações. Com o correr do tempo, estes bens passaram a ser objeto de novas ondas de investimentos no Brasil, substituindo as importações que eram feitas até o momento (GREMAUD, 2004, p. 367).

O PSI se caracterizava pela idéia de “construção nacional”, ou seja, alcançar o desenvolvimento e a autonomia com base na industrialização, de forma a superar as restrições externas e a tendência à especialização na exportação de produtos primários (GREMAUD, 2004, P. 369).

Ao longo de três décadas este processo foi implementado, modificando-se substancialmente as características da economia brasileira, industrializando e urbanizando-a.

As principais dificuldades na implementação do PSI no Brasil foram as seguintes²: 1) Tendência ao desequilíbrio externo; 2) Aumento da participação do Estado; 3) Aumento do grau de concentração de renda e, Escassez de fontes de financiamentos.

1. TENDÊNCIA AO DESEQUILÍBRIO EXTERNO

A tendência ao desequilíbrio externo aparecia por várias razões.

Uma delas era a **valorização cambial**, que visava estimular e baratear o investimento industrial. Isso significava uma transferência de renda da agricultura para a indústria - o chamado “confisco cambial”- desestimulando as exportações de produtos agrícolas. Isso causou uma elevada demanda por importações, devido ao investimento industrial e ao aumento de renda.

Outra razão era a **existência de uma indústria sem competitividade**, devido ao protecionismo, que visava atender apenas ao mercado interno, sem grandes possibilidades no mercado internacional.

Assim, como a geração de divisas ia sendo dificultada, o PSI, colocado como um projeto nacional só se tornava viável com o recurso ao **capital estrangeiro**, quer

² Ver Gremaud, 2004.

na forma de dívida externa quer na forma de investimento direto, para eliminar o chamado “hiato de divisas”³ (GREMAUD, 2004, p. 372).

2. AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO

Ao Estado caberiam algumas funções principais, que eram: a adequação do arcabouço institucional à indústria, a geração de infra-estrutura básica e o fornecimento dos insumos básicos.

A adequação do arcabouço institucional à indústria foi feito também por meio da Legislação Trabalhista que visava a formação e regulação de um mercado de trabalho urbano, definindo os direitos e deveres dos trabalhadores e a relação empregado-empregador. Também criam-se mecanismos para direcionar capitais da atividade agrícola para a industrial, dada a ausência de um mercado de capitais organizado. Além disso foram criadas agências estatais e uma burocracia para gerir o processo. Destacam-se os seguintes órgãos: o DASP (Departamento Administrativo do Setor Público), o CTEF (Conselho Técnico de Economia e Finanças), a CPF (Comissão de Financiamento da Produção), a CPA (Comissão de Política Aduaneira), o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), etc.

No caso da geração de infra-estrutura básica, as principais áreas de atuação foram os transportes e a energia. Até a Segunda Guerra Mundial, destacou-se o caráter emergencial dessa atuação, procurando eliminar os pontos de estrangulamento que aparecessem. No pós-guerra, buscou-se alguma forma de planejamento, ou seja, evitar o aparecimento de estrangulamentos. Destacam-se neste sentido os trabalhos da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos⁴, cujos projetos não foram plenamente realizados por ausência de financiamento.

O Estado devia fornecer os insumos básicos atuando de forma complementar ao setor privado, entrando em áreas cuja necessidade de capital e riscos envolvidos inviabilizam a presença da atividade privada, naquele momento. Neste sentido, foi

3 Hiato de Divisas é a diferença entre a geração *Potencial* de divisas e a geração *Efetiva* de divisas.

4. A Comissão Mista Brasil – EUA foi um organismo criado em 1950 e instalado em 1951. Tinha por objetivo estudar os problemas básicos da economia brasileira e propor projetos para o desenvolvimento do país, cujo financiamento seria realizado por bancos dos Estados Unidos. Sua dissolução ocorreu em 1953.

criado todo o Setor Produtivo Estatal (SPE): CSN (Companhia Siderúrgica Nacional); CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), CNA (Companhia Nacional de Álcalis), a Petrobrás, várias hidrelétricas, etc.

Esta ampla participação estatal gerava uma tendência ao déficit público e forçava o recurso ao financiamento inflacionário, na ausência de fontes adequadas de financiamento (GREMAUD, 2004, p. 373).

3. AUMENTO DO GRAU DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA

O processo de substituição de importações era concentrador em termos de renda em função primeiramente do êxodo rural decorrente do desincentivo à agricultura, com falta de investimentos no setor, associado à estrutura fundiária, que não gerava empregos suficientes no setor rural, e à legislação trabalhista, restrita ao trabalhador urbano, o que era um forte estímulo a vir para a cidade; além do caráter capital intensivo do investimento industrial, que não permitia grande geração de emprego no setor urbano.

Esses dois pontos geravam excedente de mão-de-obra e, conseqüentemente, baixos salários. Por outro lado, o protecionismo (ausência de concorrência) permitia preços elevados e altas margens de lucro para as indústrias. Ou poucas empresas participavam do mercado interno (alvo da industrialização) com economias de escala, e assim auferindo ganhos em termos de produtividade, ou muitas participavam do mercado mas trabalhando com escalas de produção insatisfatórias sem gerar esses ganhos. E quando havia poucas empresas operando, os ganhos obtidos, em função da possibilidade de conluio ou formação de cartéis, não eram repassados para os preços, ou seja, havia um acúmulo de lucros. (GREMAUD, 2004, p. 374).

4. ESCASSEZ DE FONTES DE FINANCIAMENTO

O volume de poupança necessário para viabilizar os investimentos era grande, em especial para os estatais. Devido à isso houve uma dificuldade de financiamento destes investimentos.

Este fato se deve à quase inexistência de um sistema financeiro em decorrência, principalmente, da “Lei da Usura”⁵, que desestimulava a poupança. O sistema financeiro era composto por poucas instituições, como: os bancos comerciais, algumas financeiras e agentes financeiros oficiais, com destaque para o Banco do Brasil e ao BNDE. O BNDE operava com recursos de empréstimos compulsórios (um adicional de 10% sobre o Imposto de Renda, instituído para sua criação).

Segundo GREMAUD (2004, p. 374), ainda havia a necessidade de uma reforma tributária ampla. A arrecadação continuava centrada nos impostos de comércio exterior e era difícil ampliar a base tributária; já que a indústria deveria ser estimulada, a agricultura não poderia ser mais penalizada, e os trabalhadores, além de sua baixa remuneração, eram parte da base de apoio dos governos do período.

Diante disto, como alega GREMAUD (2004, p. 374); *“não restava alternativa de financiamento ao Estado, que teve que se valer das poupanças compulsórias, dos recursos provenientes da recém-criada Previdência Social, dos ganhos no mercado de câmbio com a introdução das taxas de câmbio múltiplas, além do financiamento inflacionário e do endividamento externo, feito a partir de agências oficiais”*.

O Brasil, já muito antes do período chamado ‘*milagre econômico*’, recebeu recursos externos para implementação de projetos de infra-estrutura. Esse capital foi usado na indústria automobilística, na construção naval e na construção aeronáutica. (LACERDA, 2001, P. 89)

Desde o pós-Segunda Guerra, principalmente entre os anos 1940 e 1970, com o Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, posteriormente, com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, o Brasil tentou, de várias e diferentes formas, planejar o futuro e organizar o processo de

⁵ A lei da Usura de 1933 limitava a taxa de juros nominal a 12 % ao ano.

desenvolvimento econômico brasileiro. Devido a isso o Brasil acumulou uma boa experiência em matéria de planejamento governamental.

Elas foram estruturadas principalmente tendo em vista os grandes objetivos econômicos. E, em alguns casos, foram formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional (como a Sudene), – das quais as mais conhecidas e ambiciosas foram, no auge do regime militar, os dois planos nacionais de desenvolvimento – PND I e II. Conseguiram atingir algumas das metas propostas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação.

O país cresceu do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico ao longo desses planos, mas, apesar dos progressos setoriais, a sociedade permaneceu com muita desigualdade, em especial na educação, na saúde e nas demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população.

Um dos principais formuladores da experiência brasileira nessa área foi Roberto Campos, que considera que o conceito de planejamento sempre foi usado com uma grande imprecisão terminológica, tendo sido utilizado tanto para o microplanejamento setorial como para o planejamento macroeconômico.

No caso do Plano Salte (1947), não se tratava de um plano econômico completo, mas de uma organização dos gastos públicos, que tampouco pôde ser implementado integralmente, em função de dificuldades financeiras, não apenas de natureza orçamentária mas, igualmente, devido à relativa carência de financiamento externo.

Tratava-se, basicamente, de um programa de gastos públicos que cobria um período de cinco anos. Ele conseguiu, entretanto, chamar a atenção para outros setores da economia defasados em relação à indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento.

O começo do desenvolvimento industrial no Brasil foi favorecido pela crise das economias industrializadas nos anos 30 e durante o período da Segunda Guerra.

Segundo LACERDA (2001, p. 73), autores como Maria da Conceição Tavares e João Manuel Cardoso de Mello qualificam essa industrialização, que vai até o início da implantação do plano de metas do governo JK, como *industrialização*

restringida, tendo em vista que os setores produtores de bens de capital e bens intermediários eram pouco desenvolvidos no país.

A partir de 1945 a competição internacional por mercados capitalistas aumentou.

Em 1947 foi estabelecido um forte controle cambial com taxas de câmbio múltiplas. Taxas de câmbio de bens de capital e de bens intermediários subsidiadas, por um lado e, por outro, câmbio artificialmente elevado para bens de consumo, geraram um mercado protegido para os segundos.

Nos anos 1950 o cenário internacional era marcado pela Guerra-Fria. Era dada atenção à reconstrução dos países europeus e do Japão. O Brasil foi deixado à própria sorte, no sentido de que dependia estritamente do mercado interno e dos movimentos privados de capitais internacionais para o financiamento de seus déficits em transações correntes e para seus projetos desenvolvimentistas. (LACERDA, 2001, p. 81)

Getúlio Vargas tentou alavancar o processo de industrialização com o desenvolvimento da indústria pesada e com a produção de bens intermediários. Esse período constituiu-se num período de reorientação na história econômica do Brasil. Mas não havia o apoio político da burguesia industrial. E ainda existiam limitações da acumulação financeira nacional, que exigiam financiamentos e tecnologia externos. Todos esses entraves resultaram em transformações limitadas na estrutura produtiva. Mas as que ocorreram foram cruciais para o posterior processo de industrialização, só que dessa vez bem diferente da proposta nacionalista de Vargas: o capital estrangeiro seria o propulsor dessa industrialização. (LACERDA, 2001, p. 83)

Kubitschek propôs o Plano de Metas, para o período 1956/1960, o qual incluía 30 metas, além da meta-síntese: a construção de Brasília. Os setores de energia, transporte, siderurgia e refino de petróleo foram os que mais receberam investimentos do governo. (LACERDA, 2001, p. 91)

Os vultosos recursos financeiros necessários para o desenvolvimento acelerado foram obtidos através de instrumentos fiscais e monetários, incluindo emissão de moeda.

A proposta do “Programa de Metas” (ou Plano, como ficou mais conhecido), antes de ser inaugurado o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, já funcionava como um estímulo do Estado a setores inteiros da economia, principalmente na área industrial, mas com grande ênfase nos “pontos de estrangulamento”, que já tinham sido observados em relação à infraestrutura.

O Plano de Metas tinha uma visão mais ampla e objetivos mais audaciosos que os do Plano Salte, buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. A sua ênfase recaía, fundamentalmente, no desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria de base; não estava, no entanto, caracterizando um planejamento global, tanto que por falta de um esquema racional e adequado de financiamento, acabou por provocar um pesado surto inflacionário.

O processo de substituição de importações, adotado no pós-Grande-Depressão pra fazer frente às necessidades nacionais, foi estimulado pelo Plano de Metas.

No período 1957/1961, o PIB cresceu à taxa anual de 8,2% . Isso resultou em um aumento de 5,1% ao ano na renda per capita; superior ao próprio objetivo do Plano. (LACERDA, 2001, p. 91)

Esse crescimento industrial que foi verificado a partir do início do governo de JK estava estruturado em um tripé formado pelas empresas estatais, pelo capital privado estrangeiro e, como sócio menor, o capital privado nacional.

O setor de bens de capital e o setor de bens duráveis foram os que mais cresceram durante o desenvolvimento industrial do Plano de Metas, chegando à taxas anuais médias superiores à 20% no período 1955/1962. (LACERDA, 2001, p. 92).

A política adotada por Juscelino Kubitschek durante seu governo (1956-1961) para o crescimento do Brasil, em seu programa 50 anos em 5, gerou uma capacidade ociosa que se estendeu à década seguinte.

Esse intenso crescimento industrial entre 1956 e 1962 sofreu uma desaceleração que durou até 1967, tendo sua taxa média de crescimento do PIB cortada à metade daquela do período anterior. (LACERDA, 2001, p. 99)

Para sanar a economia, acelerando o crescimento econômico do país e contendo, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965,

objetivando um equilíbrio de preços a partir de 1966, foi aprovado o Programa de Ação Econômica do Governo, o PAEG, elaborado pelo ministro do Planejamento Roberto Campos e pelo ministro da Fazenda Octavio Gouvêa Bulhões (FURTADO, 1998, p. 190).

Esse equilíbrio de preços não foi alcançado pelas medidas contencionistas, que não conseguiram manter a taxa de inflação em 10% como programado; ela chegou a 40% em 1966 (FURTADO, 1998, p.191).

Mas o PAEG conseguiu quase que na totalidade atingir seus objetivos. A taxa de inflação, que em 1964 era de 90% foi recuada para menos de 30% em 1967 (LACERDA, 2001 p.104.). Houve a correção das principais distorções da economia, como reequilíbrio do balanço de pagamentos, reestabelecimento da confiança e da credibilidade no exterior, razoável controle da inflação e retomada do crescimento econômico (BRUM, 1999, p.316 /7).

Isso fez com que fosse preparado o terreno para o crescimento econômico verificado nos anos seguintes, os anos do “milagre econômico”.

2) COMÉRCIO EXTERIOR

O período compreendido entre o pós-guerra e meados dos anos 1970 é conhecido como os *trinta anos gloriosos* da economia capitalista. Devido a esse fenômeno os fluxos mundiais de comércio tiveram uma excepcional elevação; o Brasil estava incluído nesse comércio. E teve uma participação mais intensa no final dos anos 1960, quando já demonstrava recuperação do crescimento econômico, que prenunciava o milagre econômico brasileiro de 1968/1973.

Em 1953 já eram tomadas medidas extremamente favoráveis ao capital estrangeiro. Essa política foi reforçada por Juscelino Kubitschek, concedendo taxas de câmbio preferenciais para remessas de lucros, legislação favorável para registro de capital, direito de importação de bens de capital sem cobertura cambial pelas autoridades e reduções ou isenções tarifárias. Outras vantagens de crédito e tributação completavam o quadro de incentivos, que tornavam as condições de investimento extremamente atraentes para investidores externos.

A expansão súbita do comércio externo entre 1969 e 1973 reflete tanto o aumento do poder industrial brasileiro quanto uma tentativa deliberada por parte das autoridades brasileiras de encorajar o comércio com vistas ao desenvolvimento. Entretanto, o equilíbrio da balança comercial acompanhado de um aumento dos déficits de serviço requereram recursos extras de capital. Condições extremamente favoráveis foram criados no país para o financiamento externo, que entrava no país principalmente sob a forma de empréstimos em moeda contraídos por empresas públicas e privadas.

O montante bruto desse fluxo mostra que o equilíbrio das transações correntes não era a única explicação, e talvez nem mesmo a explicação mais importante da política de endividamento externo iniciado em 1969/1973. Recursos externos alimentavam o sistema financeiro interno e aumentavam, ao mesmo tempo, as reservas de moeda estrangeira do Banco Central, abrindo caminho para ousadas políticas de expansão posteriores. Essas tendências persistiram no período 1974/1978, e tendências novas apareceram.

Houve um aumento do comércio internacional nos anos do milagre econômico (1968-1973) devido às políticas adotadas de se perseguir mercados externos, e obter um crescimento sustentável. Para isso o governo deu maior ênfase à política comercial. Ampliou os incentivos existentes e criou outros, como várias linhas de crédito e isenção de tributos fiscais à matérias-primas e aos componentes incorporados ao produto que fosse exportado (*draw-back*⁶). (FURTADO, 1998, p.194,195).

Como o Brasil estava protegendo sua indústria doméstica, o imposto sobre importação era elevado. Tinha-se o intuito de corrigir distorções preexistentes. E para isso utilizou-se do sistema de *Draw-back*. Esse é o estímulo mais antigo às exportações. Foi instituído em 14/08/57, passando por sucessivas modificações em 1964, 1966 e 1971. (LANGONI, 1976, p.64).

Este sistema do *draw-back* foi utilizado no Brasil com a finalidade de permitir, para as indústrias de exportação, o cancelamento não apenas do IPI que recai sobre o produto exportado mas também daquele que atinge os bens de capital utilizados na fabricação destes bens. No caso de insumos importados esta isenção foi estendida para matérias-primas e outros produtos intermediários. A isenção do imposto de renda tem a conseqüência imediata de tornar relativamente mais vantajoso para indústrias intensivas de capital participarem das atividades de exportação. Este cancelamento de impostos interno é em princípio aceito pelo GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), onde são estabelecidos os acordos das regras sobre comércio internacional. (LANGONI, 1976, p.64).

No campo das relações econômicas externas, procurou-se recuperar credibilidade junto aos organismos multilaterais de crédito, aos investidores estrangeiros e aos países industrializados - especialmente os Estados Unidos. Estimulou-se a entrada de capitais, com expectativas de que a Aliança para o

6. *Draw-back* é um termo em inglês que significa literalmente “devolução” ou “reembolso” e que, utilizado no comércio internacional, significa a devolução de impostos alfandegários pagos por mercadorias importadas e que são reexportadas para um terceiro país.

Progresso⁷ se tornasse uma fonte de captação relevante. Ao mesmo tempo em que se recuperava o apoio financeiro externo, o desempenho agrícola contribuiu para reequilibrar a balança comercial.

O comércio exterior torna-se vantajoso para os países se eles se especializarem naqueles produtos cujo custo é comparativamente menor. Não que eles tenham que produzir apenas esses bens, mas devem alocar uma quantidade maior de recursos na produção dos bens que tenham um custo menor que os custos de outros países para produzir o mesmo bem.

As exportações foram encorajadas por uma quantidade imensa de incentivos fiscais, creditícios e cambiais. Como resultado, os exportadores de produtos manufaturados receberam subsídios importantes que lhes permitiram colocar os seus produtos no exterior, por um preço FOB⁸ 40 a 60% mais barato que o preço doméstico. Posteriormente a produção para exportação foi também acelerada por incentivos substanciais tais como isenção do imposto sobre a renda, as remessas de lucro e sobre certas importações. Benefícios fiscais e creditícios foram estendidos também a empresas exportadoras. (DOELLINGER *et alli*, 1974, p. 168).

As formas mais utilizadas de benefícios fiscais, no caso brasileiro, foram o crédito do IPI e ICM. Os créditos significam que as empresas podem deduzir dos impostos devidos a parcela que elas deveriam pagar correspondentes ao IPI e ICM, até o limite de 15% do valor das vendas das exportações. Como as empresas que exportavam na realidade deixavam de pagar este imposto, o mecanismo correspondia, em termos práticos, a um abatimento duplo até o limite de 15%. (LANGONI, 1976, p.65).

Os créditos dos tributos suscitaram protestos dos concorrentes estrangeiros, principalmente em relação àqueles produtos em que o crescimento das nossas

7. A Aliança para o Progresso foi um programa de cooperação multilateral criado em agosto de 1961 pelos signatários da Carta de Punta dei Este, com o objetivo de incrementar o desenvolvimento econômico-social da América Latina.

8. FOB (*Free On Board*) é a cláusula pela qual o vendedor (exportador) coloca a mercadoria a bordo do navio, sendo responsável por ela até o embarque. É de sua responsabilidade o transporte e o seguro do ponto de venda até dentro do navio. Ele deverá obter os documentos para embarque e arcar com as despesas portuárias, devidas no porto de origem. Ao comprador (importador) cabe pagar o frete e o seguro, devidos desde o porto de embarque até o do destino, inclusive as despesas portuárias deste porto. Essa cláusula tem as seguintes variações: FOR (*Free On Rail*), livre no trem e, FOT (*Free On Truck*), livre no caminhão.

exportações foram extremamente rápido, como foi o caso de vestuários e calçados. Tanta revolta foi decorrente das benesses de que dispunham as firmas; pois elas podiam, caso apresentassem excesso de créditos, transferir os saldos para exercícios futuros, utilizá-los para o pagamento de outros tributos federais, transferi-los para outras empresas ou até mesmo receber uma restituição em moeda. (LANGONI, 1976, p.65).

No Brasil o desenvolvimento foi possível graças à internacionalização da economia.

Os três aspectos principais da internacionalização são os seguintes: primeiramente, a internalização do capital estrangeiro. As multinacionais integram o sistema produtivo local, definido por complementaridades técnicas e econômicas e produzem principalmente para o mercado interno. Em segundo lugar, a economia brasileira tem um papel específico na divisão internacional do trabalho: ela é exportadora de bens manufaturados baratos e importadora de equipamento e tecnologia avançados. E em terceiro lugar, é necessário que se possam converter os lucros gerados localmente em meios de pagamento internacionais. (OLIVEIRA, 1977, retirado de www.scielo.br). É portanto essencial uma expansão contínua das exportações e dos financiamentos externos.

Para FURTADO (1998, p.195), *“O maior incentivo à exportação foi, todavia, a adoção do sistema de minidesvalorização da moeda (crawling peg), a partir de agosto de 1968. A moeda brasileira, até então vinculada ao esquema de taxa fixa, estabelecida pelo Acordo de Bretton Woods, passou a sofrer pequenos reajustes, em intervalos variáveis de tempo”*.

Nos casos em que a taxa de câmbio permaneça fixa, o exportador passa a receber uma menor quantidade de moeda local por uma dada quantia de moeda estrangeira de receita de suas vendas no exterior. Ou seja, há uma redução não natural da atividade exportadora, causando sérias dificuldades para a manutenção do equilíbrio da balança comercial. Esta sofre impactos maiores ainda porque o efeito

sobre as importações é exatamente o oposto, isto é, com a taxa de câmbio fixa face a uma elevação acentuada nos preços internos, os preços dos produtos importados caem notadamente relativamente aos produtos domésticos, criando incentivos para a expansão da sua demanda. Conclui-se daí que a taxa de câmbio fixa, num ambiente de inflação - e quanto maior, pior – tende a desestimular as exportações e incentivar as importações.

Com o intuito de corrigir estas distorções, o princípio da correção monetária foi estendido à taxa de câmbio a partir de 27/8/1968. Trata-se, como já disse FURTADO, e agora explicado por LANGONI, do:

“Sistema de minidesvalorização que simplesmente atualiza em intervalos freqüentes (porém não regulares) o preço do real (grifo nosso) relativamente ao dólar e, por conseguinte, às outras moedas estrangeiras. A taxa anual de desvalorização corresponde a grosso modo à taxa de inflação brasileira menos a taxa de inflação média vigente nos principais países com que comerciamos”.

No sistema de taxas fixas de câmbio a inflação elevava continuamente os custos dos produtos exportados, de modo que a mesma receita em dólar representava cada vez menos ‘cruzeiros’ em termos de poder aquisitivo, assim, a rentabilidade do setor exportador era reduzida, mesmo sem que houvesse deteriorações nos preços internacionais do produto. A desvalorização freqüente da taxa de câmbio procurava evitar esta queda artificial de lucratividade. A desvalorização só não era estritamente igual à taxa interna de crescimento de preços porque também existia inflação no resto do mundo, cujo impacto era o de tornar o dólar mais barato em relação ao ‘cruzeiro’. Assim, a técnica de minidesvalorização consiste em aumentar o preço da moeda estrangeira apenas pela diferença entre a inflação vigente no Brasil e a inflação vigente nos principais países com que comercializamos. (LANGONI, 1976, p.62).

Segundo LANGONI, *“o objetivo é procurar manter a taxa de câmbio aproximadamente constante em termos reais a fim de evitar a redução da rentabilidade das atividades exportadoras bem como a expansão desproporcional na demanda por produtos importados”*. Ele considera que este sistema tem uma

vantagem adicional, que é a de minimizar a especulação com moedas estrangeiras que sempre antecede às desvalorizações maciças do sistema de taxa fixa.

A existência de taxas de câmbio fixas em um ambiente inflacionário, além de causar o barateamento das importações e o encarecimento progressivo das exportações, acabam por provocar a certeza de que a paridade vigente não pode permanecer por muito tempo. Esta certeza provocava a compra maciça de moedas estrangeiras fortes. E isto precipitava a desvalorização.

De acordo com LANGONI (1976, p. 63);

“No sistema de minidesvalorizações estes movimentos especulativos são reduzidos devido à frequência imponente e à pequena magnitude das correções. Enquanto houver inflação mundial, a desvalorização acumulada ao longo do ano será necessariamente inferior à inflação interna, tornando mais lucrativo do ponto de vista privado aplicar em ativos financeiros com correção monetária.”

Ele salienta que é importante ter em mente que a aplicação da fórmula de minidesvalorizações não deve ser rígida ou inflexível, pois situações conjunturais excepcionais podem indicar a necessidade de uma aceleração nas desvalorizações (por exemplo, crise do petróleo) ou até mesmo minidesvalorizações (por exemplo, face a uma desvalorização do dólar).

Este sistema de minidesvalorização foi um dos elementos fundamentais para o crescimento das exportações observadas a partir de 1968.

De forma clara, LANGONI (1976, p. 63) trata a questão dos incentivos fiscais à exportação. Segundo dados de seu livro, o crescimento cumulativo de cerca de 232% no valor das exportações de produtos básicos entre 1964 e 1973, se deve à esta importante mudança na política cambial, combinada com preços favoráveis para alguns produtos agrícolas (açúcar, soja, milho), e a implementação de esquemas dinâmicos de comercialização (minério de ferro, manganês, café). Mas para explicar como os produtos industrializados passaram no mesmo período de US\$ 165 milhões para US\$ 1.841 milhões (cerca de 1000%), é necessário levar em consideração o impacto dos incentivos fiscais.

A idéia de isenção do imposto sobre a renda, do imposto federal sobre produtos industrializados (IPI) regulamentada em 12/10/67, do imposto estadual sobre

a circulação de mercadorias (ICM⁹) regulamentada em 31/12/68 e do imposto sobre importações, é explicada pelo fato de que os manufaturados são necessários em grande parte para contrabalançar distorções preexistentes na própria economia. Os impostos internos elevam o preço do produto final sem qualquer relação com o custo de produção. E, no caso do Brasil, assim como em praticamente todos os países em desenvolvimento, a carga tributária é relativamente elevada. Isso se deve pela necessidade que o Governo teve de implantar a infra-estrutura sócio-econômica. Essa carga elevada de impostos aumentou desproporcionalmente o preço dos manufaturados relativamente àqueles dos países mais desenvolvidos.

Houve, então, como assinala GREMAUD, VASCONCELLOS E TONETO JR. (2004, p. 399), um crescimento nas exportações “graças ao crescimento no comércio mundial e à melhora nos termos de troca, bem como às alterações promovidas na política externa do país e aos incentivos fiscais, verificou-se no período um crescimento de 2,5 vezes no valor das exportações (volume e termos de troca), o que representou ampliação significativa na capacidade de importar da economia”.

Houve, também, o aumento das importações, sobremaneira, de capital e tecnologia. O aumento da produção industrial exigiu a importação de máquinas, equipamentos, além de petróleo e de outras matérias-primas básicas. O Governo também incentivou as exportações, assim como a sua diversificação. Ele concedeu créditos em condições favorecidas, reduções ou até mesmo isenções de tributos; estimulou a expansão do cultivo de soja e intensificou a exportação de produtos industrializados (BRUM, 1999, p.326).

Acerca da estratégia de desenvolvimento, LANGONI (1976, p. 67) considera que:

“O crescimento rápido e a diversificação das exportações são objetivos prioritários numa estratégia de desenvolvimento. Não que exportação seja a única ou a mais importante fonte de crescimento. (...). Assim, as exportações são importantes não pela sua contribuição direta para o crescimento do produto, (já que mesmo taxas elevadas de crescimento são ponderadas por pequenas participações) mas, principalmente, por seus efeitos indiretos sob a forma de aumento de eficiência, e acesso a bens e serviços externos indispensáveis à expansão da produção interna”.

9. Hoje este imposto, além de ser cobrado sobre a circulação de mercadorias, incide também sobre a prestação de serviços (ICMS).

O Brasil reduziu a dependência de um único produto básico de exportação: o café. A cafeicultura representava 57% do valor das exportações brasileiras no período de 1947 a 1964. Já entre 1965 e 1971 representava 37% e decresceu até 15% entre 1972 e 1975 (Fausto, 1995, p.485-6). (extraído do BRUM, p. 326). Desde 1945, as importações oscilavam entre 1 bilhão e 1,5 bilhão de dólares. A partir de 1968 começaram a crescer, chegando a 6,1 bilhões de dólares, devido à exportação de produtos agrícolas (CALDEIRA *et alii*, 1997, p.329).

É importante assinalar que o esforço de exportações foram insuficientes para equilibrar a balança comercial. Apesar das taxas elevadas de crescimento, em 1971 e 1972 os gastos com importação superaram as exportações. Em 1973 há um pequeno superávit, como podemos observar na tabela abaixo.

TABELA 1 - BALANÇA COMERCIAL E TRANSAÇÕES CORRENTES: 1968-1973 - US\$ MILHÕES

Ano	Exportação	Importação	Balança Comercial	Transações correntes
1968	1.881	1.855	26	-508
1969	2.311	1.933	378	-281
1970	2.739	2.507	232	-562
1971	2.904	3.245	-341	-1.037
1972	3.991	4.235	-244	-1.489
1973	6.199	6.192	7	-1.688

Fonte: Conjuntura Econômica

Nota: extraído de Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr., 2004, p.401).

Podemos notar que de 1968 até 1973 as exportações mais que triplicaram, assim como as importações. Ou seja, o comércio internacional cresceu sobremaneira no Brasil. Ao mesmo tempo se tomavam recursos no exterior para o financiamento da elevação produtiva de bens que eram destinados tanto ao consumo interno quanto à exportação.

Em 1974, devido à crise do petróleo e a problemas com a comercialização de soja e café, o déficit comercial atingiu o nível recorde de cerca de US\$ 4,7 bilhões. Esta diferença deveria ser coberta ou pela redução do nível de reservas (quando elas existem) ou pela entrada líquida de recursos do exterior (LANGONI, 1976, p. 67).

LANGONI coloca que: *“um volume crescente de gastos tem de ser financiados através (sic) de exportações. Ele não precisa ser integralmente pago pelas exportações já que é possível imaginar situações em que o excesso de despesas sobre receitas é coberto pela entrada de recursos externos”*. Mas nem sempre o déficit pode ser coberto integralmente pela entrada de capital de risco (investimentos diretos), cuja remuneração depende do próprio sucesso do empreendimento. Normalmente uma parcela substancial do déficit é coberta por empréstimos em dinheiro que além do pagamento freqüente de juros, representam uma dívida que terá de ser liquidada num prazo fixado.

Ainda segundo ele, *“é evidente que, (...), existem limites à capacidade de endividamento de uma economia. Estes limites são determinados pelo volume de juros e amortizações que a economia é capaz de pagar, o que depende em última instância da taxa de crescimento das exportações”*.

A recuperação das exportações brasileiras, principalmente a partir de 1967, é antes de mais nada fruto da convicção de que esta é a única forma de assegurar a longo prazo o financiamento das importações necessárias à manutenção de um ritmo acelerado de crescimento da economia. (LANGONI, 1976).

Apesar de dar ênfase em exportação, isso não significa a exclusão da possibilidade de ampliar ainda mais a nossa estrutura interna de produção. Na verdade há uma complementaridade entre estes dois objetivos, principalmente na área industrial, pois o acesso ao mercado externo aumenta as possibilidades de realização de economias de escala, ao mesmo tempo em que a maior competição estimula a melhoria de qualidade e incorporação de novas tecnologias. Por isso o Governo deu estímulos fiscais para a exportação.

O comércio exterior brasileiro acompanhou o novo ritmo da atividade econômica. Ele continuou crescendo após os anos ‘milagrosos’. Nos anos 1974-80, as exportações pularam de US\$ 7,951 milhões para US\$ 20,132 e as importações de US\$ 12,641 para US\$ 22,955 milhões. Manteve-se uma política de diversificação de parceiros comerciais, ampliando-se significativamente a presença de produtos brasileiros nos mercados latino-americanos.

3) CRESCIMENTO INDUSTRIAL

Com a mudança de governo em 1967 o crescimento tornou-se a meta econômica primordial. Sob a gestão de Antônio Delfim Netto (1967-74), foram expandidos os investimentos de infra-estrutura, dilatada a presença do Estado na economia e ampliado o segmento técnico-burocrático alocado em atividades de planejamento.

O processo de industrialização por substituição de importações caracterizava-se pela idéia de “construção nacional”. Ou seja, almejavam alcançar o desenvolvimento e a autonomia com base na industrialização, de tal forma que superassem as restrições externas e a tendência à especialização na exportação de apenas produtos primários. Nesse processo, a indústria se diversificou e diminuíram as necessidades de importação em relação ao abastecimento doméstico, ou seja, eram produzidos aqui os produtos que a população brasileira demandava. (GREMAUD, 2004, p. 369).

O processo de substituição de importações consiste em produzir mercadorias que, no momento, são importadas. Por exemplo, no campo industrial, produzir automóveis; na agricultura, cultivar trigo. E, como toda política econômica, esse modelo tem aspectos positivos e negativos¹⁰.

Podemos classificar como aspectos positivos:

- o produto que será produzido já possui um mercado cativo, ou seja, o mercado do próprio país. Isso é favorável para o empresário. Esse aumento de produção gera empregos, que é bom para os trabalhadores. E o Governo tem como benesse o aumento da arrecadação de impostos;
- esse modelo força os produtores estrangeiros (particularmente as multinacionais) a se instalarem no país, e;
- diminuindo as importações, melhora a condição do Balanço de Pagamento.

10. Ver Maia, 2000.

Mas há também os aspectos negativos, quais sejam:

- pelo fato da produção crescer protegida, não há concorrência externa, o que faz com que o produtor se acomode, não progrida e, com o tempo, esta produção fica ineficiente;
- por estar voltada apenas para o país, a produção é quantitativamente pequena. Isso faz com que os produtores não se beneficiem das economias de escala e os custos são mais elevados que os produzidos no exterior.
- considera-se também como ponto negativo o fato do produtor não poder fazer gastos elevados com pesquisa. Isso o põe em desvantagem com o concorrente externo, tornando a mercadoria nacional obsoleta.

O relatório do Banco Central relativo a 1990 fez a seguinte observação:

“A política de comércio exterior, adotada pelo Brasil durante anos, baseou-se no modelo de substituição de importações. Essa política teve evidentes vantagens na medida em que propiciou o surgimento e crescimento de um parque industrial bastante diversificado e complexo. Contudo, as medidas protecionistas que vigoraram durante muito tempo impediram avanços fundamentais no caminho da modernidade, ao restringir o desenvolvimento mais eficiente da indústria nacional.”

Por isso, nem todo o processo de substituição de importações foi aclamado. Para LANGONI (1976, p. 53): *“um dos erros da estratégia desenvolvimentista com base em substituição de importações foi o de imaginar que a produção doméstica de grande parte daquilo que importamos era capaz por si só de superar as restrições do balanço de pagamentos”*.

O erro considerado aqui consistia em não prever que a implantação de indústrias domésticas gerava uma demanda adicional por novos produtos que não estavam na pauta de importações, ou aumentava sensivelmente a demanda por insumos e matérias-primas de que o país não dispunha. LANGONI dá o exemplo, no caso brasileiro, de bens como bens de capital, certos tipos de metais como cobre, manufaturas, como chapas de ferro e aço, e petróleo.

A estratégia de substituição de importações deve ser avaliada como o desejo de desenvolver-se, diversificar a produção, industrializar-se internamente e, não, para equilibrar o balanço de pagamentos.

Entre 1968 e 1973 a taxa média de crescimento do Produto Interno foi de 11,2%. Neste mesmo período, os índices de expansão da atividade industrial variaram, conforme o setor, entre 12 e 17 %. Graças a um conjunto de incentivos governamentais, observou-se um importante crescimento e modernização da agricultura, que logo teve impacto sobre as exportações. No âmbito privado, beneficiaram-se diversos setores industriais, destacando-se o de bens de capital.

TAB. 2 – TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB – TOTAL E POR SETORES DE ATIVIDADE 1964-1967 - %

Ano	PIB Total	Indústria	Serviços	Agricultura
1964	3,4	-	-	-
1965	2,4	-	-	-
1966	3,8	9,8	6,6	-14,6
1967	4,8	3	7,8	9,2

Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Nota: extraído de Brum (1999, p. 327)

TABELA 3 - BRASIL: CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO, INFLAÇÃO E INVESTIMENTOS, 1968-1984.

Ano	PIB (1)	Indústria (1)	Agricultura (1)	Serviços (1)	Inflação (2)	Investimentos (3)
1968	9,80	13,30	4,50	8,90	24,80	18,70
1969	9,50	12,10	3,80	11,60	18,70	19,10
1970	10,40	11,90	5,60	10,50	18,50	18,80
1971	11,30	11,80	10,20	11,20	21,40	19,60
1972	11,90	14,20	4,00	12,40	15,90	20,20
1973	14,00	17,00	0,10	15,60	15,50	21,40
1974	8,20	8,50	1,30	10,60	34,50	22,80
1975	5,20	6,20	3,40	11,80	29,40	24,40
1976	10,30	10,70	4,20	7,50	46,30	22,50
1977	4,90	3,90	9,60	4,10	38,60	21,40
1978	5,00	6,40	-2,70	6,20	40,50	22,20
1979	6,80	6,80	4,70	7,80	77,20	23,00
1980	9,20	9,20	9,50	9,00	110,20	23,60
1981	-4,30	-8,80	8,00	-2,50	95,20	21,60
1982	0,80	0,10	-0,20	2,10	99,70	20,00
1983	-2,90	-5,90	-0,40	-0,50	211,00	17,20
1984	5,40	6,40	2,60	5,40	223,80	16,30

Notas: (1) Taxas de variação.

(2) Em porcentagem.

(3) Em porcentagem do PIB.

Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica

Nota: Extraído de Gremaud (1997).

Percebe-se pela Tabela 3 que o desempenho da economia seguiu o comportamento da indústria. Ao longo do milagre econômico, a taxa média de crescimento do país (PIB) situou-se próximo aos 11% a.a., destacando-se o crescimento industrial que situou-se em torno de 13% a.a..

No período seguinte, 1974/79, as taxas de crescimento industrial e do PIB retraíram-se para um nível médio de 7% a.a., e no início dos anos 80 (1980/84), a indústria praticamente não cresceu, com uma taxa média de 0,2% a.a. com o produto total crescendo 1,6% a.a. Ao longo de todo período 1968/84, a indústria cresceu a uma taxa média de 7,2% a.a. e o produto a uma taxa média de 6,7% a.a. A agricultura apresentou um comportamento bastante diverso nesse período considerando as taxa de crescimento ano a ano. Comparando-se as taxas médias entre os subperíodos percebe-se que elas apresentaram maior estabilidade: 3,5% a.a. ao longo do período, sendo 3,2% a.a. ao longo do milagre econômico, 3,4% a.a. ao longo do II PND e 3,9% a.a. nos primeiros anos da década de 80. O setor serviços acompanhou as taxas da economia como um todo: 7,7% a.a. entre 1968/84; 11,7% no milagre; 8% a.a. no II PND e 2,7% a.a. de 1980 a 1984. Dentro desse setor destaca-se o crescimento do setor financeiro pós-64. O maior dinamismo da indústria da década de 70 fez com que ampliasse sua participação no produto em detrimento da agricultura.

No Brasil foi necessária a *prévia* consolidação do Estado para que a rápida industrialização, incorporando capital estrangeiro, pudesse realizar-se. Ou seja, foi necessário que a organização política das aspirações e forças sociais locais, sob a liderança da burguesia, e com as condições e potencialidades econômicas específicas do momento, fornecessem o quadro institucional e as motivações para o desejado desenvolvimento.

A atividade econômica do Estado procurou atingir ao mesmo tempo objetivos de dinamização e estabilização na economia como um todo. A participação estatal no total dos investimentos fixos é substancial, crescendo 38% em 1970 para 43% em 1978. Estima-se que 35% da demanda total de bens de capital produzidos localmente em 1975 foi gerada por investimentos públicos (SUZIGAN, 1976, p. 67).

Além de recursos orçamentários, o Estado estimula poupança privada a longo prazo através de benefícios tributários e creditados. O Estado também recolhe poupança forçada para os fundos sociais controlados pelo Governo e manipula enorme quantidade de recursos através do *open market*¹¹, que se mantém ativo pelas altas taxas de correção monetária e juros.

A penetração das multinacionais foi maciça e economicamente abrangente. As multinacionais cresceram mais rapidamente que o resto da economia durante o *boom*. O poder delas foi potencializado pelo seu caráter oligopólico e pela sua superioridade tecnológica. O relatório da comissão de Inquérito sobre Multinacionais do Senado dos Estados Unidos (1975) demonstra que “com quase metade da indústria sob controle estrangeiro, o comportamento das multinacionais é um determinante crítico da performance da economia brasileira”.

As multinacionais estabeleceram-se aqui com pequenos capitais e remeteram para o exterior lucros cada vez maiores. Tais taxas de lucros se consolidaram em até 3,5 vezes mais do que as praticadas nos países desenvolvidos. As onze maiores multinacionais, que haviam investido US\$ 299 milhões no Brasil desde a sua instalação, remeteram para o exterior US\$ 755 milhões entre 1965 e 1975 (SABBI, 1992, p. 16).

Ninguém discute o impacto positivo das multinacionais do ângulo da *industrialização* brasileira. Mas, tendo em vista o impacto *global* do capital estrangeiro, essa avaliação é feita de maneiras muito diversas. As multinacionais eram acusadas de serem o escoadouro das riquezas do Brasil; e as auditorias do FMI nas contas do país eram consideradas uma dura interferência na soberania nacional (www.escolavesper.com.br). A burguesia local sempre foi favorável a investimentos estrangeiros diretos no país, como um modo de incorporação de tecnologia avançada.

A indústria expandiu-se com rapidez. Já em 1965-1967 o setor de bens de consumo durável começava a mover-se. De 1967 a 1970, as indústrias automobilísticas e de bens de capital cresceram à taxa de 23,9% e 13,7% por ano

11. *Open Market* (Mercado Aberto) é o mercado no qual o banco central de cada país regula o fluxo da moeda comprando e vendendo seus títulos (títulos da dívida pública). Quando há muito dinheiro em circulação ele ‘enxuga’ o mercado vendendo letras do Tesouro Nacional; quando ocorre o contrário, ele compra esses títulos. As operações são feitas por intermédio de instituições financeiras.

respectivamente. Segundo as estimativas da FINEP, para o sub-período 1971-1973 as taxas médias foram de 21,2% para os duráveis e de 39,0% para os bens de capital. A taxa de crescimento para o conjunto da indústria de transformação foi de 13,3% anualmente no período 1967 a 1973. A inflação caiu de 40% em 1966 a 15,5% em 1972-1973, de acordo com os dados oficiais.

As exportações primárias retomaram o fôlego porque foram estimulados pelas políticas de taxaço, preços mínimos e créditos subsidiados do Governo. Nos setores afetados pelo *boom* de exportação, o uso de máquinas agrícolas e outros insumos modernizaram os métodos de cultivo, principalmente nos estados mais ricos do Centro e Sul. A produção de culturas de subsistência (arroz, feijão, mandioca e batatas) foi substituída e cresceu pouco ou declinou.

Não podemos esquecer, apesar de não ser a questão aqui discutida, do achatamento salarial, que transferiu muita renda dos trabalhadores para os empresários. De 1940, quando foi criado o salário mínimo, a 1987, a renda *per capita* aumentou 385%, enquanto o salário mínimo caiu para 36,3% de seu poder aquisitivo inicial. Nos anos 70, que foi uma fase de grandes obras e iniciou-se com o milagre brasileiro já em andamento, regado com o dinheiro fácil dos empréstimos externos, justificou-se o forte arrocho salarial como necessário para, como chamamos em economia, “fazer o bolo para depois repartir”. (SABBI, 1992, p.19).

A economia brasileira tornou-se a oitava do mundo, formaram-se grandes fortunas e remeteram bilhões de dólares para o exterior, mas o valor do salário mínimo chegou a 1991 com menos de 1/3 do seu valor. Nos anos 60, dois terços da renda do país iam para os salários e 1/3 pro capital. Em 1992, dois terços iam para o capital e só um terço ia para os salários. (SABBI, 1992, p.20).

O Brasil utilizou um sistema de taxaço progressiva para as remessas de lucros e dividendos. A remessa de dividendos para o exterior até o limite de 12% da totalidade do capital estrangeiro registrado (inclusive os investimentos internos) sofria um imposto de 25% até o limite de 12%; daí em diante havia um acréscimo sistemático no imposto cobrado que chega a atingir 60% quando a remessa de lucros excede 25% do capital total. Isso era feito para não proibir a remessa de lucros,

entretanto, tornava mais atrativo o reinvestimento no próprio país. (LANGONI,1976, p.172).

TABELA 4 - INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NO BRASIL: 1968 - 1973 (US\$ MILHÕES)

ANOS	INVESTIMENTOS (1)	REINVESTIMENTOS (2)	NO ANO (1) + (2)
1968	63	48	111
1969	189	133	322
1970	146	22	168
1971	169	395	564
1972	337	201	538
1973	938	512	1450

Fonte: Conjuntura econômica, Vol. 26, nº 11 e Vol. 28, nº 7.

Nota: extraído de Langoni, 1992.

Os valores acumulados de investimentos no Brasil entre 1968 e 1973 foi de US\$ 1.842 milhões. Uma parte considerável dos lucros foi reinvestida no próprio país, num total de US\$1.320 milhões, ou seja, quase 72% do total acumulado de investimentos diretos. Isso nos dá um montante acumulado de US\$ 3.162 milhões investidos com capital estrangeiro ao longo deste período. Cifra extremamente importante para a industrialização brasileira.

Já a economia rural não foi afetada substancialmente pela industrialização; a não ser pela capitalização da agricultura ocorrida em algumas poucas áreas próximas de centros industriais. A baixa produtividade da maioria das culturas foi compensada por mão-de-obra extremamente barata, o que se tornou possível graças à persistência de ampla agricultura de subsistência. A estabilidade a longo prazo dos preços setoriais relativos beneficiou o setor industrial, onde a produtividade cresceu rapidamente.

O crescimento da atividade industrial foi acompanhado pelo aumento dos investimentos externos, com a presença de firmas norte-americanas, européias e japonesas. Estas empresas - incentivadas pela legislação local - contribuíram para a expansão das exportações de produtos manufaturados e para o avanço da tecnologia industrial no país. Em 1973, a entrada de capitais passou de 4,3 bilhões de dólares. Isto significava o dobro do patamar de 1971 e o triplo de 1970.

4) DÍVIDA EXTERNA

Dívida externa¹² é o somatório dos débitos de um país, garantidos pelo seu governo, resultantes de empréstimos e financiamentos contraídos com residentes no exterior. Assim, todos os empréstimos e financiamentos contraídos pelas empresas, sejam elas públicas ou privadas, ou contraídos pelo setor público não-financeiro (governo federal, estados, municípios) de um país são considerados como esses débitos e somam o montante que se deve pagar aos governos estrangeiros, entidades financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial, bancos comerciais ou até mesmo à empresas privadas.

No campo financeiro, o Brasil iniciou um processo de crescente endividamento externo, no qual a participação de empréstimos privados tornou-se cada vez mais relevante.

Os **juros**, que são pagos devido ao interregno de tempo entre a tomada de empréstimos e a sua efetiva liquidação, **integram os serviços da dívida**. Os serviços da dívida incluem comissões, taxas de risco, etc. Nos empréstimos europeus usa-se o *spread*, taxa adicional interbancária de Londres, uma taxa de risco que varia conforme o empréstimo: seu volume, seu prazo, a liquidez do tomador, etc.; ou a *Libor*, taxa interbancária, igualmente de Londres, reajustável a cada seis meses, que flutua diariamente de acordo com o mercado. Nos EUA aplica-se a *prime-rate*, taxa de juros cobrada pelos grandes bancos aos clientes preferenciais, de cuja fixação o Tesouro estadunidense participa significativamente. A taxa interbancária encarece o dinheiro que, passando de banco em banco, é cada vez mais onerado. (SABBI, 1992, p. 18).

No final dos anos 60, os bens duráveis (automóveis e eletrodomésticos) e a construção civil eram os que as produções mais cresciam, valendo-se inicialmente da capacidade ociosa existente. A estrutura não se transformou radicalmente. Baixos salários e concentração de renda incorporaram-se aos objetivos da política econômica. Criou-se um mercado financeiro, captando poupanças voluntárias no país e **recursos baratos no exterior**.

12. Conforme Novíssimo Dicionário de Economia. (Sandroni, 1999)

Entre 1967 e 1973, devido às excelentes condições do mercado de capitais internacionais, o Brasil se beneficiou de taxas de juros relativamente baixas e prazos cada vez maiores para os seus empréstimos. A entrada desses recursos externos se deu a um ritmo tão elevado que a partir de 1968 eles se transformaram numas das principais fontes de expansão monetária. A dificuldade em controlar o impacto monetário destes recursos exclusivamente por meio de operações de *open-market* levou a restrições sucessivas nos prazos mínimos dos empréstimos, que chegaram a atingir 10 anos entre 1972 e setembro de 1974. Segundo LANGONI:

“Essas mudanças não chegaram a restringir drasticamente a entrada de recursos externos, tendo, entretanto, um efeito altamente benéfico em termos de composição da nossa dívida. A redução do prazo mínimo de permanência dos recursos externos, de 10 para 5 anos, é o reflexo das modificações conjunturais na situação mundial associada à crise do petróleo”.

Nos anos 1968-73, a dívida externa do país saltou de US\$ 3,780 para US\$ 12,571 bilhões, conforme tabela abaixo:

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA BRUTA 1964 - 1976 - US\$ BILHÕES

Ano	Dívida Externa Bruta
1964	3,1
1965	3,5
1966	3,7
1967	3,4
1968	3,8
1969	4,4
1970	5,3
1971	6,6
1972	9,5
1973	12,6
1974	17,2
1975	21,2
1976	26,0

Fontes: Banco do Brasil e Banco Central.

Nota: extraído de LACERDA (2001, p.114).

A gama de operações de crédito contratadas direta ou indiretamente pelas empresas públicas foi beneficiada pela conjuntura de ampla liquidez do mercado

financeiro internacional. O impacto deste endividamento foi amenizado por confortáveis reservas e o positivo desempenho das exportações.

Uma dívida, para ser válida, precisa ser contratada por quem tenha legitimidade para tal ato. Se for pessoa física, deve ser civilmente capaz, isto é, maior de idade ou emancipada, estar em perfeito gozo de suas atividades físicas e mentais, e praticar o ato de livre e espontânea vontade, sem ser coagida, pois nesse caso haveria um vício de consentimento, anulando o contrato. Caso seja uma pessoa jurídica, deve estar representada por quem tenha poderes suficientes. No caso de um país, a autorização final para contratar empréstimos externos cabe, em regra, ao Poder Legislativo. (SABBI, 1992, p. 17).

Podemos ver que a dívida brasileira foi contraída na contramão da legalidade. Os empréstimos foram contraídos por quem não estava autorizado. Desde 1924, segundo a Constituição, eles deviam ser aprovados pelo Congresso. Em 1971, porém, o presidente Médici introduziu, por decreto, as ordens administrativas secretas. Em 1974 baixou o Decreto nº 1.312 (um dos cerca de cem decretos secretos do período ditatorial) que autorizou, contra a própria Carta outorgada pelos militares, o presidente da República a contratar, diretamente ou por delegação e subdelegação, empréstimos externos, com garantia do Tesouro Nacional e, mais tarde, também de bens federais, que são constitucionalmente impenhoráveis. (SABBI, 1992. p. 18).

O princípio constitucional da publicidade foi ignorado. A dívida foi possível graças ao sigilo. Sigilo esse que serviu a um grupo minoritário de cidadãos. O sigilo existiu não para os fazedores da dívida, mas para o cidadão comum e para a nação como um todo, que não tiveram acesso aos contratos dos empréstimos, porque estes foram ocultados deles.

O Estado fortaleceu sua capacidade de controle dos fluxos de investimentos através do controle do sistema financeiro e de fases estratégicas do processo produtivo. Os setores públicos e privados tornaram-se mais integrados. Com isso mais e mais o Estado dispunha-se a cobrir os riscos dos grandes investidores.

A estrutura industrial moderna diversificada ligou-se a um mercado interno previamente em expansão. Essa formação particular tornou-se um sistema

(relativamente) independente e competitivo no contexto internacional. À medida em que os interesses internacionais no país cresceram, a economia local se tornou mais e mais integrada à economia internacional.

Surgia no Brasil uma "tecnocracia" e as empresas estatais aumentavam seu raio de ação com base na expansão de seu endividamento externo. Para complementar, foi ativada uma rede de programas de financiamento e investimento, gerenciados por agências públicas e bancos oficiais.

Os principais¹³ credores dos países pobres são, hoje em dia, basicamente os governos de alguns países ricos, como os Estados Unidos, o Japão, o Canadá, a Alemanha, a França e a Itália, além dos bancos internacionais privados desses mesmos países. Há também os organismos oficiais multilaterais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, também chamado Banco Mundial), e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), todos com sede nos Estados Unidos.

A deterioração dos termos de troca¹⁴, determinada pelos próprios credores, juntamente com o pagamento de juros compostos a taxas elevadas, inviabilizaram o desenvolvimento das nações pobres. O Brasil, por força de apenas 7,8% dessa deterioração, entre 1973 e 1985 perdeu US\$ 41,1 bilhões. De 1980 a 1987 o país exportou US\$ 50,4 bilhões a mais do que obteve de divisas (disponibilidade em moeda estrangeira obtida com a exportação de mercadorias e serviços, sendo estes a venda de direitos de exploração de marcas e patentes, tecnologia, seguros, etc.) (SABBI, 1992, p.22).

Como a tabela 6 demonstra, a entrada destes capitais autônomos aumentou drasticamente a partir de 1967, passando de uma média de US\$ 1.354 milhões entre 1967 à 1971 para cerca de US\$ 7.400 milhões em 1974, dos quais cerca de US\$ 6.400 milhões sob a forma de empréstimos e financiamentos, ou seja, em moeda. Estes recursos até 1973 foram mais do que necessários para cobrir a insuficiência de

13. Ver Sabbi (1992, p. 20).

14. Termos de Troca é a relação entre os preços de exportações e os preços de importação de um país. O índice que mede esta relação, geralmente calculado por meio dos índices dos preços das exportações e das importações, reflete a posição de cada país em termos de seu poder de compra em âmbito internacional. Calcula-se a evolução das relações de troca de acordo com a fórmula: $P \times \text{exp.} / P \times \text{imp.}$.

recursos (inclusive a própria amortização e juros de dívidas anteriores) permitindo um grande aumento de nossas reservas, que passaram de US\$ 257 milhões em 1968 para US\$ 6.417 milhões em 1974.

TABELA 6 - MOVIMENTO DE CAPITAIS (1967 - 1974 - US\$ MILHÕES)

ANOS	1967/71	1972	1973	1974
1. INGRESSOS	1354	4844	5715	7400
1.1. Investimentos	149	396	985	100
1.2. Empréstimos e Financiamentos	1121	4300	4616	6400
1.3. Outros	84	148	114	a
2. SAÍDAS	699	1373	1864	1800
2.1. Investimentos	26	78	85	a
2.2. Empréstimos e Financiamentos	589	1202	1679	1800
2.3. Outras	84	93	100	a
3. SALDOS	655	3471	3851	5894

Fonte: Banco Central do Brasil

Obs.: a) Dados não disponíveis.

Nota: extraído de LANGONI (1976, p.69).

Esta acumulação de reservas, num certo sentido, significa um excesso de empréstimos. Ou seja, o Brasil captava recursos sem precisar. Estes recursos eram mantidos em moeda estrangeira ou em títulos governamentais de grande liquidez.

A acumulação de reservas representa antes de mais nada uma garantia contra mudanças inesperadas nas condições do comércio internacional.

Em 1967 nossas reservas representavam apenas 13% dos nossos gastos com importações; já em 1971 esta mesma proporção se elevava para 53% atingindo em 1973 mais de 100%. Ou seja, nossas reservas eram suficientes, em 1973, para cobrir os gastos com um ano de importação. E logo em 1974 a proporção caiu para 43%, como reflexo da crise internacional. Logicamente quanto maior for esta proporção, maior será a capacidade de honrar os compromissos já assumidos face a situações extraordinárias. Ou seja, um nível elevado de reservas reduz, portanto, o risco para o prestador externo, o que se reflete em uma taxa de juros relativamente mais baixa, e prazos médios mais longos dos empréstimos.

Podemos observar essa variação de acordo com a seguinte tabela oriunda do Banco Central do Brasil, de acordo com LANGONI (1992, p. 72);

TABELA 7 - RESERVAS E DÍVIDA EXTERNA 1960 - 1974 (US\$ MILHÕES)

ANOS	RESERVAS ACUMULADAS	DÍVIDA EXTERNA ACUMULADA	RELAÇÃO DÍVIDA LÍQUIDA EXPORTAÇÕES	RELAÇÃO RESERVAS IMPORTAÇÕES
1960	345	1661	1,04	0,27
1961	470	2127	1,18	0,36
1962	285	2379	1,72	0,22
1963	219	2497	1,62	0,17
1964	245	2623	1,66	0,23
1965	484	2808	1,46	0,58
1966	425	2948	1,45	0,33
1967	199	2866	1,61	0,14
1968	257	3378	1,66	0,14
1969	656	4403	1,62	0,33
1970	1187	5295	1,50	0,47
1971	1723	6622	1,69	0,53
1972	4183	9521	1,34	0,99
1973	6417	12572	1,04	1,06
1974a	5366	17600	1,53	0,43

Fonte: Banco Central do Brasil

Obs: a) Dados preliminares

Nota: extraído de Langoni (1976, p.72)

Os modelos econômicos nacionais tiveram que se voltar para as exportações, para pagar a dívida com o produto delas. Mas as exportações não resolveram o problema da dívida, que cresceu mais que elas. Na América Latina, nos anos 50 ela correspondia a 1/3 das exportações; em 1970 passou a valer 170% o valor delas e, em 1984, 350%. O próprio sistema econômico internacional corrói o poder aquisitivo do que é exportado (SABBI, 1992, p.18).

O equilíbrio da balança de pagamentos começou a romper-se no início dos anos setenta, quando se passou a sentir o peso do serviço da dívida (juros e amortizações). Novas dificuldades emergiram com a crise do petróleo de 1973, que provocou a drástica redução das reservas brasileiras. Nesta época, o petróleo representava aproximadamente 40% do total da energia básica consumida no Brasil. A estreita dependência brasileira deste insumo tornou difícil manter o ritmo prévio de crescimento econômico.

Um déficit substancial na balança comercial foi causado pela tentativa deliberada do Governo de não compensar os estrondosos aumentos do custo do

petróleo pelo corte de outras importações, especialmente de bens de capital. Bens manufaturados e semi-manufaturados representavam no período 46% das exportações totais, contra 26% no período anterior. Apesar desse desempenho, cifras elevadas de importação, combinadas com uma elevação negativa dos serviços, geraram um enorme déficit de transações correntes. O balanço total permaneceu positivo, graças à entrada verdadeiramente maciça de recursos externos, novamente absorvida principalmente por firmas públicas e privadas.

O aumento da dívida externa bruta, que passou de 3,1 bilhões de dólares em 1964, para 12,6 bilhões em 1973 e já ultrapassava 20 bilhões em 1975, cresceu a uma taxa média anual de 25,1% (LACERDA *et alii*, 2001, p.114 e 140).

No período 1973-80, a dívida externa brasileira aumentou de US\$ 12,6 bilhões para quase US\$ 60 bilhões de dólares. Iniciava-se o processo conhecido como a crise da dívida externa, que atingiu o Brasil e a maioria dos países latino-americanos.

De acordo com SABBI (1992, p.18);

“Os altos lucros dos investimentos diretos (capitais de risco) rebetem-se nos indiretos (empréstimos externos, cujos montantes a partir de 1950 passaram a superar várias vezes os dos investimentos). Após a maciça instalação das multinacionais nos países em desenvolvimento os credores fizeram com que os juros fixos, históricos, de 3% a 4% e mesmo 5%, ou excepcionalmente de 7% a 8%, ficassem sujeitos às flutuações do mercado, este manipulado por eles mesmos, e os aumentaram arbitrariamente de 3% para 21,15% num mesmo ano (1981). Assim, de 1972 a 1986, apesar de o Brasil ter pago 73,3 bilhões de dólares de juros, sua dívida, então equivalente a esse montante, aumentou para 110 bilhões.”

Como se não bastasse, os números mostravam uma situação mais catastrófica ainda, como nos complementa SABBI (1992, p.19);

“Em dezembro de 1989, 74,6% da dívida brasileira era corrigida por tais juros, instáveis e incertos, o que multiplicou de modo fantástico os créditos para os donos do dinheiro. Estes, nos anos 80, financiaram, no seu comércio com as nações devedoras, 92 bilhões de dólares, lucrando 50 bilhões. No final da década de 80 nossa dívida estava vencendo, em média, 12 bilhões de dólares de juros ao ano, representando 266 milhões de salários mínimos; ou 81.799 salas de aula, para 60 milhões de crianças. Ou 7,76 milhões de casa populares, para 30 milhões de pessoas, conforme cálculo divulgado na imprensa.

O ponto crucial da dívida não são os juros simples, mas os compostos. Os primeiros são compatíveis, de regra, com o crescimento normal da produção. Já os últimos não, ainda mais quando ultrapassam as taxas tradicionais, históricas, porque excedem o crescimento da produção (grifo nosso)."

Os efeitos dolorosos da carga financeira seriam sentidos logo se fariam sentir. Foi mantida a política de endividamento até o segundo choque petrolífero, em 1979. Neste ano as importações de petróleo consumiram 42% dos recursos obtidos com as exportações brasileiras, ao mesmo tempo em que o pagamento de juros da dívida externa representava quase 70% do valor da mesma. As modificações da política monetária norte-americana, causando a subida das taxas de juros internacionais, elevou ainda mais o patamar dos compromissos financeiros externos do Brasil, que tinha 65% de sua dívida contraída a taxas flutuantes.

A enorme dívida externa, concomitantemente com outros fatores e circunstâncias mundiais iriam provocar a crise dos anos 80's.

CONCLUSÃO

Considerando-se o crescimento do produto, a melhoria das condições médias de vida e a alteração da estrutura produtiva no sentido de se fornecer bens mais completos e com maior produtividade dos fatores de produção, podemos perceber que o Brasil se constituiu num dos exemplos mais bem-sucedidos de crescimento econômico no período do pós-guerra, pelo menos até a década de 80.

O período 1968-1973 (governos Costa e Silva e Médici, e com o ministro da fazenda Antonio Delfim Netto) caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro na história recente, com relativa estabilidade de preços. A taxa média de crescimento do produto brasileiro situou-se acima dos 10% a.a., com notável destaque para o setor industrial, enquanto a taxa de inflação permaneceu entre 15 e 20% no período.

O processo de desenvolvimento brasileiro na segunda metade do século XX, com suas tendências de expansão (como durante a fase do milagre econômico brasileiro, entre 1968 e 1973) e de declínio relativo (nas duas décadas seguintes), ocorreu num contexto de grande crescimento do comércio mundial e da intensificação dos fluxos financeiros internacionais, tanto sob a forma dos investimentos diretos como na modalidade dos empréstimos comerciais.

A balança comercial, a partir de 1974, ou seja, logo após o 'milagre', apresentou enormes déficits que ultrapassavam os US\$ 4,0 bilhões ao ano. A capacidade de geração de divisas foi insuficiente para sustentar o ritmo do crescimento observado; no final dessa década, a inflação chegou a 94,7 % ao ano; em 1980 já era de aproximadamente 110 %. Em 1983 alcança o incrível patamar de 200 %.

A dívida externa chegou a US\$ 90 bilhões. Para pagá-la, 90 % da receita oriunda das exportações era necessária, e o Brasil entrou numa fortíssima recessão que causou muito desemprego no país, e que se agravou com o passar dos anos.

A partir de 1979, o novo choque do petróleo, somado à elevação do custo do endividamento externo, criaram sérios constrangimentos para o Brasil. Desde o início,

o governo Figueiredo enfrentou dificuldades para dar prosseguimento à estratégia de crescimento apoiado em financiamento externo.

O quadro de restrições externas não deteve a política do governo Geisel, de dar um novo impulso ao processo de substituição de importações. Em 1974 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de o Brasil atingir um novo estágio de desenvolvimento. No campo produtivo, seria dada prioridade aos setores de insumos básicos e de bens de capital expandindo-se a exploração de petróleo no país, com a construção de plataformas marítimas. Os resultados desta política, apesar de mais oscilantes, permitiram manter taxas de crescimento positivas.

Com o preço internacional do petróleo duplicado e o crédito internacional cada vez mais escasso, o país enveredou pelo caminho do desequilíbrio da balança de pagamentos.

Durante os anos 60 o Brasil teve um baixo crescimento da produção industrial, mas expressiva taxa de inflação. O que o regime militar, iniciado com o governo do Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, pretendeu, e de fato conseguiu, foi incrementar o parque industrial brasileiro e baixar a taxa de inflação, que corroía os preços. Mas conseguiu o crescimento econômico às custas de um endividamento externo que o sufocou nos idos dos anos 80.

Essa performance foi decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, que geraram uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para a retomada da demanda. Além disso, o crescimento da economia mundial também permitiu a superação das taxas históricas de crescimento.

Podemos perceber que o endividamento externo foi necessário para a implantação do parque industrial brasileiro. Não fosse o capital externo o Brasil jamais teria se industrializado com tamanha rapidez, assim como não teria conseguido expressivo crescimento industrial, que ficou conhecido como “milagre econômico”, a exemplo de outros países que obtiveram semelhante crescimento industrial anteriormente.

Os benefícios associados aos investimentos estrangeiros são claros. Eles propiciam, por meio de uma adição líquida de recursos, a possibilidade de crescer a

taxas mais elevadas do que aquelas que seriam possíveis com a melhor utilização possível dos recursos domésticos disponíveis, com todas as conseqüências positivas em termos de aumento de renda e emprego. A presença do capital estrangeiro em sociedades que desejam se desenvolver num contexto de uma economia de mercado se constitui um importante fator de aceleração do crescimento e de incorporação tecnológica.

As importações, assim como as exportações, aumentaram numa época em que o comércio mundial estava em expansão. De 1968 à 1973 o comércio brasileiro com o resto do mundo mais que triplicou. Muitos bens produzidos internamente eram, senão ao todo, ao menos certa parte de sua produção, voltados para as exportações.

O governo deu vários incentivos para as exportações, com vistas ao equilíbrio da balança comercial. O financiamento também ajudou esse aumento de produção de bens que foram comprados pelos estrangeiros, deixando a balança comercial praticamente estável, na média, durante os anos do milagre. Já a balança de pagamentos não tinha esse mesmo comportamento.

A dívida externa é uma das conseqüências das relações econômicas do país com o resto do mundo. Durante o período de regime militar o Brasil teve importantes mudanças em suas relações com o exterior. O aumento do endividamento externo na década de 70 e sua crise nos anos 80 foi, sem dúvida, a de maior destaque.

Mas a dívida passou de fato a crescer nos anos 50, quando Juscelino Kubitschek pretendeu cinquenta anos de desenvolvimento nos cinco do seu mandato. A crise dessa dívida atingiu o ápice em 1982, quando os credores passaram a exigir um pagamento que vinha sendo protelado.

De 1982 a 1986 a América Latina pagou, para termos uma idéia, US\$ 110 bilhões, período em que sua dívida, que era de US\$ 288 bilhões, teve um acréscimo de US\$ 100 bilhões. Na década de 80, cerca de US\$ 204 bilhões saíram da América Latina. Metade desse montante era do Brasil. Esse dinheiro foi usado para pagar credores estrangeiros e deixar aqui a crise em seu lugar.

Podemos concluir que os recursos externos, sejam eles na forma de financiamentos, assim como na forma de empréstimos, contribuíram

significativamente para o crescimento industrial verificado nos anos do “milagre econômico brasileiro”. Não fossem eles o país não teria conseguido atingir níveis tão elevados de crescimento do PIB, que manteve uma média de mais de 10% a.a.. Esse crescimento trouxe custos altos para o balanço de pagamentos, na medida em que o crescimento era financiado com capital estrangeiro.

Os gastos com importação foram, de certo modo, neutralizados pelo crescente nível de exportações. Assim como as exportações cresceram, as importações tiveram também seu salto. Tanto as exportações como as importações mais que triplicaram seus valores de 1968 a 1973. Apesar desse singular aumento, o balanço de pagamentos teve um acréscimo constante em seu déficit, devido à tomada de recursos externos (financiamentos e empréstimos) o que causou o aumento da dívida externa. Dívida essa que foi contratada num ambiente favorável ao crédito mundial, mas que teve conseqüências desastrosas num futuro próximo, pois, alterada a conjuntura internacional, as taxas de juros cresceram de forma extraordinária e unilateral, tornando o serviço da dívida extremamente oneroso, deixando os países devedores numa situação caótica, entre eles, o Brasil.

REFERÊNCIAS

BAER, Wemer. A Economia Brasileira. São Paulo. Nobel. 1996. 401 p.

BRUM, Argemiro J. Desenvolvimento Econômico Brasileiro. 20ª ed. Ijuí – RS. Editora Unijuí. 1999. 556 p.

CALDEIRA, Jorge *et alii*, Viagem pela História do Brasil. Companhia das Letras. 1997. 329 p.

FURTADO, Celso. ABC da Dívida Externa. São Paulo. Paz e Terra. 1989.

FURTADO, Celso. O Brasil Pós-“Milagre”. 8ª ed, Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1982. 152 p.

FURTADO, Milton Braga. Síntese de Economia Brasileira. 6ª ed. Rio de Janeiro. LTC. 1998. 277 p.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. Finanças Públicas. Teoria E Prática no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro. Campus. 2000.

GREMAUD, A. P., SAES, F. A. M. e TONETO JR., R. Formação Econômica da Brasil. São Paulo. Atlas. 1997. 247 p.

GREMAUD, A. P., VASCONCELLOS, M. A. S. e TONETO JR., R. Economia Brasileira Contemporânea. 5ª ed. São Paulo. Atlas. 2004. 607 p.

KRUGMAN P. R., OBSTFELD MAURICE. Economia Internacional. Teoria e Prática. 5ª ed. Makron Books. 2001.

LACERDA, A. C. *et alii*. Economia Brasileira. São Paulo. Saraiva. 2001. p. 108-119.

LANGONI, C. G. A Economia da Transformação. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército. 1976. 211 p.

MAIA, JAYME DE MARIZ. Economia Internacional e Comércio Exterior. 6ª ed. São Paulo. Atlas. 2000. 447 p.

SABBI, A. P. O que é a questão da dívida externa. São Paulo. Brasiliense. 1992. 82 p.

SANDRONI, P. Novíssimo Dicionário de Economia. São Paulo. Best Seller. 1999. 646 p.

VASCONCELLOS, M. A. S., GREMAUD, A. P. e TONETO JR., R Economia Brasileira Contemporânea. São Paulo. Atlas. 1996. p. 192-200.

Sites da Internet:

www.bcb.gov.br

www.scielo.br

www.pralmeida.org

www.tribuna.inf.br

www.conhecimentosgerais.com.br

www.escolavesper.com.br