

A Política Econômica Governamental e os Ciclos: Reflexões sobre a Crise Atual

PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA

Este trabalho limitar-se-á a apresentar notas preliminares, cujo objetivo é questionar a autonomia da política econômica governamental para agir de forma anticíclica na situação de crise em que se encontra a economia brasileira atual. Os limites desta autonomia devem ser associados ao estrangulamento externo, que se manifesta no balanço de pagamentos e na amplitude da ação estatal, tanto real como financeira, que se deu nas últimas décadas. Destê modo, critica-se o argumento de que, tendo como suposto que a partir de certo ponto de seu desenvolvimento capitalista a economia brasileira passou a ter um movimento eminentemente endógeno de acumulação de capital, esta tem em sua dinâmica interna, ou em seus

“fatores internos” seu “determinante”. Entende-se que esta proposição é o suporte básico das análises que sustentam a viabilidade de sair da crise apenas dependendo de tomada de decisões internas por parte do governo e que se amparam, em grande parte, nas teorias de demanda efetiva. A proposta não é negar a importância destas, mas criticar uma interpretação que lhes dá papel exclusivo e preponderante, desconhecendo alguns limites que concretamente se impõem.

Diante disso, a primeira seção busca ir às origens desta proposição, que se encontra, a nosso ver, na teoria da dependência de Cardoso e Faletto, e aparecem bem mais sistematizadas em *O Capitalismo Tardio*, de João Manuel Cardoso de Mello. A segunda seção retoma a discussão da economia brasileira nas últimas décadas, procurando mostrar a relação entre seu movimento cíclico e a situação internacional, enfatizando a ação do Estado. Finalmente, a última seção apresenta algumas conclusões.

O autor é professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Curso de Pós-Graduação em Economia do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da UFRS.

1. As Origens do Debate

A TEORIA DA DEPENDÊNCIA

Parece fora de dúvida que o livro *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*⁽¹⁾, escrito nos anos de 1966 e 1967 por F.H. Cardoso e E. Faletto, seja um dos marcos do pensamento econômico-sociológico latino-americano, com larga influência nas análises que lhe sucederam, principalmente no Brasil. A obra é ao mesmo tempo crítica ao pensamento cepalino e fruto dele. Das idéias da Cepal, *Dependência e Desenvolvimento* retirou um de seus aspectos mais caros, qual seja, o de pensar a formação histórica da América Latina em sua especificidade. Torna-se evidente, no decorrer da leitura, a tentativa — bem-sucedida — de fugir de esquemas analíticos prontos e de categorias gerais capazes de, em sua amplitude, captar o geral sem apreender o que se chamaria de histórico e particular. Assim, as categorias tanto weberianas como marxistas são utilizadas com o rigor analítico necessário para ir além do momento da abstração, sendo redefinidas concretamente frente à problemática estudada.

A incapacidade de as teorias cepalinas darem conta da complexidade das mudanças econômico-políticas que aconteceram na América Latina desde o final dos anos 50, levou os teóricos a fazerem sua revisão. Das críticas ao pensamento da Cepal, talvez o trabalho de Cardoso e Faletto, juntamente com o de M.C. Tavares⁽²⁾ seja o que ainda fica próximo ao seu esquema analítico. A crítica fundamental prende-se ao fato de as teorias cepalinas, ao darem excessiva ênfase aos aspectos econômicos em detrimento dos sócio-políticos, deixaram de captar as-

pectos importantes das modificações na América Latina no período:

“Em uma primeira aproximação fica, pois, a impressão de que o esquema interpretativo e as previsões que à luz de fatores puramente econômicos podiam formular-se ao terminar os anos 40 não foram suficientes para explicar o curso posterior dos acontecimentos”⁽³⁾.

“(.) o objetivo deste ensaio é explicar os processos econômicos enquanto processos sociais, requer-se buscar um ponto de intersecção teórico, onde o poder econômico se expresse como dominação social, isto é, como política; pois é através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais que permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos tenta estabelecer alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos”⁽⁴⁾

A decorrência deste posicionamento é assumir uma postura crítica também em face de outros teóricos, como N.W. Sodr e e A.G. Frank, que, mesmo com argumentos diferentes, procuravam mostrar a inviabilidade do desenvolvimento capitalista no Brasil devido a *fatores externos*: o sistema capitalista mundial exercia uma dominância de tal forma sobre os *países periféricos*, que o inviabilizava. A análise da teoria da dependência, por seu turno, contra-argumentaria afirmando inicialmente que “o enfoque proposto neste ensaio não considera adequado, nem mesmo de um ponto de vista analítico, separar os fatores denominados ‘externos’ e ‘internos’: ao contrário, propõe-se a achar as características das sociedades nacionais que expressam as rela es com o externo”⁽⁵⁾.

Esta postura, mantida na maior parte da

(1) CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

(2) TAVARES, M. C. *Da substitui o de importa es ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.

(3) CARDOSO, F.H. & FALETTO. *Op. cit.* p. 13.

(4) *Id.* p. 23.

(5) *Id.* p. 28.

obra, talvez na necessidade de enfatizar as diferenças, chegou a outra: "São justamente os fatores político-sociais internos — vinculados, como é natural, à dinâmica dos centros hegemônicos — os que podem produzir políticas que se aproveitam das 'novas condições' ou das novas oportunidades de crescimento econômico. De igual modo, as forças internas são as que redefinem o sentido e o alcance político-social da diferença 'espontânea' do sistema econômico"⁽⁶⁾

É este segundo "ponto de vista" o que estabelece relações determinantes dos "fatores internos" sobre os "externos" que foi mais vulgarizado e difundido; a rigor, entretanto, em *Desenvolvimento e Dependência* há uma abordagem muito mais rica e complexa.

O CAPITALISMO TARDIO

A tese de João Manuel Cardoso de Mello, *O Capitalismo Tardio*, de 1975, é — fato reconhecido pelo autor — fruto da herança intelectual tanto da Cepal como da Teoria da Dependência, de Cardoso e Faletto. Já na introdução ao trabalho salienta o autor as principais teses cepalinas a serem retomadas, extraídas do *Estudio Económico de América Latina — 1949*:

1 a idéia de desenvolvimento desigual da economia mundial: resultado da propagação do progresso técnico, lenta e desigual na América Latina, comparável à ocorrida nos países líderes da Revolução Industrial; com isto, há uma divisão internacional do trabalho, que beneficia o centro em detrimento da periferia;

2. o fato anterior relaciona-se com a deterioração dos termos de troca, desfavorável às economias periféricas;

3. assim, "os *problemas* e, ao mesmo tempo, a *especificidade* da industrialização latino-americana decorrem de seu caráter periférico. Ou melhor: a *industrialização*

latino-americana é problemática porque periférica"⁽⁷⁾;

4. a especificidade da industrialização tardia é marcada por: baixa capacidade de poupança com relação ao centro, frente ao alto progresso técnico exigido a nível mundial; debilidade de demanda, que limita a produção em escala, descompasso entre o padrão de consumo corrente e a importação de tecnologia; existência do desemprego estrutural, pois não há um departamento de bens de produção, na fase de *desenvolvimento para dentro*, que absorva a mão-de-obra excedente, liberada com a intensificação da mecanização, ao contrário dos países centrais, onde "o progresso técnico cria, pois, desemprego, mas tende ao mesmo tempo a absorvê-lo, graças ao aumento das inversões"⁽⁸⁾

Assim, argumenta João Manuel, que da Cepal aprendeu-se entre outras coisas e fundamentalmente:

- 1 a importância do investimento;
2. a necessidade do planejamento.

Ambos são de grande relevância para incrementar a *industrialização interna*, que, na ideologia cepalina, apesar de não haver consenso entre seus membros quanto a outros aspectos, eram pontos essenciais para romper a condição de periferia; portanto, dentro de uma problemática *nacional*.

Da Teoria da Dependência, o autor, por outro lado, herdou a crítica da teoria cepalina, apontada na seção anterior, qual seja: a necessidade de não usar apenas fatores econômicos, mas entrosá-los aos sócio-políticos. Mas, há outro aspecto explícito em *O Capitalismo Tardio*, justamente o que se quer salientar aqui:

"A periodização (economia colonial — economia mercantil — escravista-nacional — economia exportadora capitalista — retardatária em suas três fases: nascimento e consolidação da grande indústria, industrialização restringida e industria-

(6) *Id.* p. 28-29.

(7) MELLO, J.M. Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982. p. 17. (grifos do autor).

(8) *Id.* p. 19.

lização pesada), que aponta a direção do movimento da economia, está complexamente determinada. Quer dizer, *está determinada em primeira instância por 'fatores internos' e, em última instância, por 'fatores externos'* ⁽⁹⁾.

Tanto da Cepal como da Teoria da Dependência, João Manuel busca a mesma inspiração. O esquema analítico da Cepal havia estabelecido duas fases essenciais no desenvolvimento latino-americano: o *crecimento para fora*, do período agro-exportador, onde as exportações (exógenas) eram o principal determinante do nível de renda; e o *crecimento para dentro*, quando se incrementa a industrialização e o investimento é endogenamente responsável na determinação dos níveis de renda e emprego. Isto "equivale ao deslocamento, para o interior da Nação, dos centros de decisão" ⁽¹⁰⁾. Embora com outra periodização, envolvendo não mais as fases cepalinas, mas procurando captar a história brasileira como história de um tipo específico de capitalismo, aceita-se a antítese entre duas fases, uma externamente determinada e outra onde os comandos das decisões são essencialmente internos. Da Teoria da Dependência, o autor extraiu a mesma contribuição: a análise da formação latino-americana como desenvolvimento do modo de produção capitalista "traz, a meu juízo, entre outras, uma contribuição fundamental: a idéia de que a dinâmica social latino-americana é determinada, em primeira instância, por 'fatores internos' e, em última instância, por 'fatores externos' a partir do momento em que se estabelece o Estado Nacional" ⁽¹¹⁾ — argumento, como se vê, repetido enfaticamente na obra.

O exame mais detalhado destas proposições exige que se volte à economia brasileira e se tente precisar historicamente a atuação do Estado e seus limites frente aos desequilíbrios do setor externo. Esta abordagem

possibilitará, com mais exatidão, levantar hipóteses para a discussão das questões até aqui expostas. Embora se pudesse recuar ainda mais no tempo, uma breve análise do período pós-64 é suficiente para os objetivos do trabalho.

2. A Economia Brasileira: O Estado e seus Limites Frente ao Setor Externo

CRISE E RETOMADA DO CRESCIMENTO DOS ANOS 60

O plano de combate à inflação do presidente Castelo Branco, apesar de suas semelhanças com o Plano Trienal, pressupunha restrição creditícia e elevação da carga tributária, porém, com nova correlação de forças políticas (não será aqui examinada a política salarial, o que, embora importante para se entender o período, fugiria do tema central proposto). Várias medidas foram implementadas, tendo em vista a redução do déficit público. Isto se fez mais com o aumento da tributação que com a redução de gastos, embora o corte destes também se fizesse presente. Substituiu-se o imposto estadual sobre vendas e consignações (IVC) por outro que incidia sobre o valor adicionado de cada transação (ICM). O imposto sobre a renda foi modificado, com maior abrangência e fiscalização — o que, praticamente, significou seu aparecimento. Criou-se a ORTN com cláusula de correção monetária para cobrir déficit de caixa do tesouro sem recorrer à emissão primária, entendida pela equipe do governo como fundamental causa da inflação. A criação do Banco Central, por seu turno, permitiu a concentração de massas de capital circulante para cobrir operações governamentais.

Até 1963, a expansão das despesas públicas fora financiada pelo simultâneo aumento da carga tributária e do déficit; com a crise, especialmente pelo último. A partir de 1964, o governo se propôs a reduzir a participação

(9) *Id.* p. 176.

(10) *Id.* p. 21.

(11) *Id.* p. 26.

do déficit no financiamento das empresas estatais e em seus gastos⁽¹²⁾.

A tabela a seguir ilustra esta tendência, em comparação à percentagem do PIB:

RECURSOS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO EM PERCENTAGEM DO PIB

Ano	Receita Tributária	Déficit	Total de Recursos
1958	19,95	1,95	21,90
1959	20,83	2,04	22,87
1960	20,11	2,78	22,89
1961	18,81	3,39	22,20
1962	17,79	3,26	22,05
1963	18,00	4,23	22,23
1964	19,35	3,16	22,51
1965	21,81	1,61	23,42
1966	24,12	1,09	25,21
1967	23,35	1,64	24,99
1968	26,68	1,24	27,92

Fonte: IBGE, FGV. Centro de Estudos Fiscais. Banco Central do Brasil, Relatórios Anuais. In: REZENDE DA SILVA, Fernando. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 1 (2), dez./71.

Salienta, ainda, Fernando Rezende da Silva⁽¹³⁾, que já em 1963 o déficit de caixa do tesouro deixava de exercer papel significativo como agente promotor da inflação, reduzindo-se a 0,6% do PIB (contra 3,16% do PIB em 1969).

A criação do Banco Central é apenas um ponto (importante) de uma reforma financeira mais ampla, que se propunha a ampliar e diversificar os mecanismos de intermediação financeira, criar bancos de investimento e possibilitar crédito direto ao consumidor (financeiras). A própria correção monetária vai possibilitar o aumento da receita do Estado, dando fôlego ao crescimento a partir de 1967 constituindo-se como uma das precondições para o investimento estatal.

(12) REZENDE DA SILVA, Fernando. Modificações na estrutura tributária: uma agenda para debate. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6 (3), dez. 1976.

(13) *Id.*

Assim, o PAEG também legará ao período posterior um fôlego no balanço de pagamentos; deve-se aí incluir a renegociação da dívida externa, com um governo de confiança dos órgãos internacionais. Pode-se afirmar que se chega em 1967 sem restrição do balanço de pagamentos, não se constituindo a dívida externa em empecilho ao crescimento. Não se pode dizer, portanto, que só fatores internos possibilitaram a retomada do crescimento. A "diminuição" da restrição externa ajuda, tanto a explicar o *boom* conhecido como "Milagre" quanto a volta destas restrições; com o fim do dinheiro fácil ao iniciar a crise, ajudam a explicar problemas presentes da economia brasileira. A idéia de que esta tem condições de se mover por "variáveis endógenas" choca-se claramente com a realidade, indo, no limite, procurar entender a crise atual no País, sem levar em conta a situação mundial.

Considera-se, por outro lado, como importante para entender a retomada do crescimento, o corte da relação expansão monetária/déficit do tesouro, o que permitiu que

a renda crescesse sem expandir a base monetária, através do crédito ao setor privado. Este, por sua vez, é importante para explicar a expansão da demanda de duráveis. Soma-se a isto a própria política deliberadamente expansionista do governo após 1968, que se opunha claramente neste aspecto à do governo anterior, de Castelo Branco. A estes fatores deve-se acrescentar ainda a concentração de renda e a existência de capacidade ociosa, o que permite identificar a inflação como não fundamentalmente de demanda, mas de custos, criticando o excessivo aperto de liquidez do período anterior. Assim, poder-se-ia aumentar o consumo sem aumentar a inflação. O crédito externo passa a ser visto como uma garantia a mais, um aval, por assim dizer.

Apesar de a equipe governamental de após 1964 manifestar-se claramente pelas vantagens das economias de mercado, exaltando a livre iniciativa, não raro identificando ideologicamente as práticas e os discursos populistas com tendências socializantes, a empresa estatal ganhou vulto a partir daquela data, talvez não por decisão explícita daqueles que detinham poder decisório, mas por uma série de medidas que vão sendo tomadas, às vezes sem um plano global, que, na prática, aprofundaram o papel do Estado na economia brasileira.

Segundo Coutinho e Reichstul, "a reativação do crescimento teria sido induzida, desde 67, pelos investimentos do setor produtivo estatal"⁽¹⁴⁾. Salientam os autores que coube ao setor de energia elétrica, com a Eletrobrás e a Cesp, liderar a retomada das inversões estatais.

De 1947 a 1968, as despesas totais do setor público, excluídas as despesas do governo, elevaram-se de 100 para 455 em termos reais; em percentagem do PIB, de 18% em 1947 para 24,7% em 1968. A relação total da arrecadação tributária mais déficit do

governo e PIB também elevou-se de 16,5% em 1953 para 28% em 1968⁽¹⁵⁾. Segundo Rezende da Silva, "a expansão registrada nos índices globais de participação de despesas e receitas no Produto Interno refletiram principalmente uma ampliação do governo em áreas não-tradicionais" Começam nesta época a ser feitas análises que afirmam estar a economia brasileira repousando em um tripé, constituído pelas privadas nacionais, as estatais e as estrangeiras. A retomada do crescimento também provocou a crítica das análises estagnacionistas, procurando substituir a concepção de tendência pela de ciclo, com artigos de F. Lopes, M.C. Tavares (*Além da Estagnação*) e Fishlow (*Estudos Cebrap*).

Finalmente, ainda ressaltando o papel do Estado na recuperação econômica de 1968, cabe citar sua importância na captação de poupança. Nesta destaca-se a compulsória, com a criação do PIS, Pasep e FGTS, e ainda devem ser mencionadas as cadernetas de poupança, possibilitando a existência de pequenos e médios poupadores, que, por seu número levam uma massa de dinheiro à iniciativa privada (construção civil), mas sob a garantia do Estado. Este é mobilizador e concentrador do excedente, mas age fundamentalmente como repassador de fundos ao setor privado.

Estes fatores ajudam a explicar a crescente capacidade de o governo realizar projetos de investimentos que davam suporte à expansão. Estes não foram só de infra-estrutura (naval, comunicação), mas de substituição de importações (petroquímica, química pesada) e de auxílio à construção civil (não-metálicos). Este último setor, aliás, aparece como o único incentivado pelo governo, para o qual se utiliza a justificativa de gerar mais empregos.

Esta situação inverter-se-ia com a crise internacional, sugerindo que, embora o papel do Estado seja relevante para explicar o pro-

(14) COUTINHO, L. & REICHSTUL, M. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C.E. *Estado e capitalismo no Brasil*. Cap. 2, p. 73.

(15) REZENDE DA SILVA, Fernando. A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 1 (2), dez. 1971.

cesso de desenvolvimento capitalista por que passou o Brasil no período, ele não é autônomo, mas dependente da conjuntura externa, principalmente do acesso a fontes de financiamentos. A incisiva ação do governo, com financiamento e investimento direto em projetos de infra-estrutura, aliada à expansão da indústria de bens de capital, em particular, e da industrialização, em geral, apenas ressaltam a importância delas mesmas nas mudanças estruturais que provocaram — por certo importantes e, em alguns aspectos, até decisivas — mas de forma alguma capazes de romper com o estrangulamento externo que se faz presente na economia nos períodos de crise. Ao contrário, eles devem ser entendidos no contexto de um momento favorável da economia mundial (que os propiciou).

CRISE ECONÔMICA, CRISE FISCAL

A crise internacional que começa a se delinear em 1973, onde um dos marcos é a elevação significativa dos preços do petróleo, é fundamental para entender a economia brasileira na última década. Não se pretende aqui voltar à discussão sobre a relação entre as crises interna e externa. Mas, por menor que seja a ênfase que alguns autores queiram dar quanto à influência da última sobre a primeira, parece inegável que ela existe. Ou seja: a crise é também energética, e se esta não é sua única face, também não é uma questão secundária, passível de ser esquecida.

Esta posição não é incompatível com a postura defendida por M.C. Tavares sobre a tendência à desaceleração conseqüente à redução de consumo de duráveis, dada a taxa de reposição destes bens, que tende a se desacelerar no tempo. Seria realmente difícil manter a taxa de crescimento de cerca de 20% ao ano neste setor, como ocorreu nos seis ou sete anos de "Milagre". Mas a insistência de ignorar a crise internacional, ou a expectativa de que fosse passageira, por parte do governo, contribuiu para que diversos problemas que começaram a aparecer com a crise provocassem efeito pior do que ocasionariam se certas medidas fossem

tomadas logo de início. O que isto significa?

Vejam: durante o período 1970-1973, o setor produtivo estatal manteve elevado nível de investimento. Como nestas empresas a relação capital/produto é elevada, sustentar alto nível de crescimento implica manter enorme volume absoluto crescente de inversões⁽¹⁶⁾. Apesar da crise, que se configura a partir de 1973, a proposta governamental é de manter elevadas as taxas de crescimento da economia brasileira. A política passa a ser de "corrigir desvios do crescimento" dando a ele nova face com a expansão dos vários setores de insumos básicos e bens de capital. Esta é, em síntese, a proposta do II PND, que seguramente conferia aos empreendimentos estatais um lugar de ainda maior destaque do que o ocupado até então.

Assim, pretende-se levar adiante propostas no campo de siderurgia, projetos energéticos (Itaipu e centrais atômicas), exportação de minérios e produtos metálicos (Carajás), expansão do Vale do Rio Doce, das comunicações e de insumos básicos, como fertilizantes, papel, álcool, não-ferrosos etc. As taxas são projetadas de acordo com as obtidas durante o *boom*: pensa-se que o crescimento obtido anteriormente irá continuar; as necessidades de produção são apoiadas em dados que têm por suposto a continuidade do *boom*. *Supondo-se, inclusive, o crescimento das fontes de financiamentos internas e externas* — mesmo com possibilidades, já claras, de recessão interna e escassez de divisas.

Desta época surge a campanha contra a "estatização" da economia brasileira. O II PND, no entanto, ao contrário de ser socializante, parece ter proposto uma nova articulação entre os membros do tripé (empresas estatais, privadas nacionais e multinacionais). Os empreendimentos acima referidos, antes de significarem uma ação estatal tomando lugar da iniciativa privada, supunham relações estreitas, tanto com o capital nacional

(16) COUTINHO, L. & REICHSTUL, M. *Id.* p. 76.

como com o internacional (haja vista Carajás e Itaipu).

O II PND tenta, pois, implementar um "projeto nacional", com base no setor de bens de capital nacional e nas empresas estatais produtoras de insumos. Como afirma S. Dain, "como nos velhos tempos, a 'questão nacional' continua a centrar-se na base dos recursos naturais. Sua exploração nacional ou associada à égide do Estado seria elemento fundamental à definição da autonomia nacional"⁽¹⁷⁾. Apesar da vinculação com o capital estrangeiro, a questão era a autonomia nacional, mostrando a dupla face da política. Na época, chegou-se a falar em uma nova fração de classe, a "burguesia estatal" portadora de ideologias e interesses próprios.

Segundo Belluzzo⁽¹⁸⁾, "o crescimento do número de empresas (estatais) não significou um aumento da participação relativa do Estado na propriedade de ativos. O indicador mais claro disso é que o Estado manteve-se praticamente nos mesmos setores em que vinha operando, com a grande exceção da petroquímica, onde detém apenas um terço da propriedade de ativos". Este argumento, em resposta aos conservadores que supunham que o aumento da propriedade estatal sobre os meios de produção levaria à derrocada da livre iniciativa, não consegue, entretanto, negar outra realidade, referida pelo mesmo autor: *o aumento do grau de controle sobre o processo de financiamento da acumulação.*

Em todo o período de expansão, seguramente beneficiadas pela centralização das decisões, as empresas estatais parecem ter agido com grande autonomia, dirigidas por cúpulas próximas do poder decisório. O elevado investimento destas empresas tendeu a reforçar o movimento cíclico, e, entre 1974 e 1979, chegou-se a pensar que, conservando

a autonomia que tiveram no *boom*, poderiam contestá-lo.

Sem os recursos do período 1968-1973, restou a estas empresas o endividamento crescente. É inegável que, pelo menos até 1979, o investimento estatal foi anticíclico (só na segunda metade de 1980 aparecem os primeiros cortes significativos nos investimentos destas empresas). Mas também neste período, as relações entre empresas estatais e política econômica tornam-se mais complexas⁽¹⁹⁾. Elas passam a ser entendidas como agentes de captação de recursos externos, o que as submete, pelo menos em parte, à política econômica, ao mesmo tempo, pelo que tudo indica, gerando conflitos entre seus dirigentes e as autoridades econômicas.

Apesar de a crise já ser evidente, entre 1976 e 1979 o setor produtivo estatal manteve elevadas taxas de crescimento: em torno de 12% ao ano⁽²⁰⁾. Não se observa, portanto, qualquer perfil recessivo; ao contrário, as empresas estatais ganharam peso crescente na formação bruta de capital total, que passa dos 15% em 1974 para 21% em 1979⁽²¹⁾. É inegável, pois, que mantiveram um papel estabilizador no período, embora este crescimento, deve-se dizer, não se tenha mantido igualmente em todos os setores, uma vez que investimentos em áreas tradicionais, como saúde, educação e saneamento, não apresentaram elevação significativa (às vezes apresentando, em termos relativos, queda)⁽²²⁾.

Como, em plena crise, o Estado pôde manter estes investimentos? Esta questão exige um estudo à parte, dada sua complexidade. Pode-se, entretanto, lembrar o endividamento interno e externo crescente, como ponto de apoio fundamental, o que caracteriza a crise fiscal presente. Com impostos

(17) DAIN, Sulamis. Estatização: mito e realidade. In: ANPEC, *Anais do IX Encontro Nacional de Economia*. Olinda, 1981. p. 1807.

(18) BELLUZZO, L.G. A intervenção do Estado no período recente. *Ensaio de Opinião*, nº 5, p. 26.

(19) COUTINHO, L. & REICHSTUL, H. Investimento estatal, 1974-1980: ciclo e crise. In: ANPEC, *op. cit.* p. 1.733.

(20) *Id.* p. 1.740.

(21) *Id.*

(22) *Id.*

cadentes e com o desemprego barrando o crescimento da poupança forçada, o endividamento e a inflação passam a se expandir gradualmente. Ademais, o financiamento dos gastos estatais via endividamento e proliferação de títulos públicos, com taxas de juros cada vez mais altas, parecem incrementar ainda mais a recessão e a inflação — dando um aval ao pensamento conservador. Por outro lado, as empresas estatais, que elevaram grandemente o patamar do crescimento no *boom*, por não serem mais “autônomas” como naquele período, hoje aprofundam mais a recessão com a necessidade de corte de seus gastos. Assim, a crise fiscal, que é também financeira e internacional, está delimitada. O papel “estabilizador” mantido até 1979 jogou ao futuro seu custo e com o aprofundamento da crise não pôde ser mantido.

Finalmente, é preciso considerar que vários instrumentos de política econômica criados no Brasil após 1964, até hoje presentes, surgiram em um período de inflação cadente. Entre eles, a correção monetária que, quando a economia volta a ter altas taxas de inflação, serve como elemento realimentador. Com o fito de torná-la mais suportável ou mesmo de exercer algum controle sobre a alta dos preços, o governo foi indexando vários índices da economia, gerando uma rede de vasos intercomunicantes, que tornam, por sua vez, ainda mais difícil o combate efetivo da inflação. Com a crise internacional e a escassez de divisas internas, viu-se também o governo, mantendo sua postura de não fazer qualquer modificação mais profunda, na contingência de vincular evolução de preços e índices internos com externos (taxas de juros e ORTNs cambiais, por exemplo). Assim, na economia passam a existir concomitantemente três moedas ou unidades de conta (cruzeiro, ORTN e dólar), envolvendo entre elas uma relação complexa e de difícil manejo.

Com o desemprego e a queda do ritmo da atividade, a poupança compulsória (PIS, Pasep e FGTS) sofre tremendo golpe, pois ela está vinculada à expansão daqueles. O incentivo à poupança voluntária, por sua vez,

exige taxas de juros atraentes. Em 1980, a política de tabelamento das taxas de juros, salutar em outras épocas, baixou o nível de poupança significativamente (pois agora a parte compulsória é menor que a voluntária).

Pela Resolução 802⁽²³⁾, por outro lado, o governo passa a garantir que ORTN, câmbio e IGP caminhem juntos. Com isto há uma vinculação mais estreita da economia doméstica com a internacional. O governo brasileiro, assim, tem grande influência no mercado financeiro e sua ação se amplia, seja do lado real — pelas estatais, ou como acionista —, seja como tesouro — no sentido clássico —, seja como captador e prestador de recursos, dependendo da prioridade (fundo 157, por exemplo).

A inflação, que teoricamente poderia incrementar as receitas do governo, ao contrário, as contrai. A poupança externa está limitada, não tendo mais o “aval” de outras épocas: neste sentido, o sistema internacional de pagamentos parece não ter mudado significativamente com relação à crise de 29: países como o Brasil têm oferta de recursos elástica no *boom* e inelástica na crise, o que reforça o ciclo. Internamente está com tributação cadente, ao diminuir o nível de atividade; e para incentivar a poupança voluntária, eleva a taxa de juros, o que contra o investimento e o emprego, formando um círculo vicioso. E a diminuição dos gastos, seja do investimento direto ou cortando subsídios, tende a elevar mais a inflação, com a alteração dos preços relativos que a medida

(23) Resolução do Conselho Monetário Nacional, de março de 1983, que estabelece que as variações trimestrais das correções monetária e cambial devem igualar-se ao índice inflacionário. Segundo o Informativo do Banco Central de março de 1983, p. 5, com isto se busca a estabilidade de “dois importantes segmentos do mercado financeiro: a captação de recursos externos e os depósitos em cadernetas de poupança” Visa, ainda, “amenizar os impactos internos da maxidesvalorização cambial (do mês anterior) e propiciar condições favoráveis para uma virtual redução dos níveis reais das taxas de juros”

ocasiona, ou transferindo ao consumidor seus déficits, com a elevação dos preços dos serviços públicos.

Conclusão

Parece fora de dúvida que o nível de investimento privado e o de gastos governamentais, na economia brasileira, acompanham o ciclo internacional. Tal fato fica já evidente na década de 50, com o auge desenvolvimentista do governo JK, que coincidiu com uma fase internacionalmente benéfica a países da América Latina em processo de industrialização⁽²⁴⁾. No período 1968-1973 ocorreu o mesmo.

Traçado este quadro, fica difícil concordar com a afirmação de que, a partir de certo ponto de seu desenvolvimento capitalista, a economia brasileira teve "uma mudança *essencial* no padrão de acumulação, que sugere que o movimento cíclico da economia ganhou um caráter *eminentemente endógeno*"⁽²⁵⁾

De forma alguma, com isto, está-se colocando em questão a proposta da Teoria da Dependência de analisar as classes sociais internamente para entender a dinâmica do desenvolvimento capitalista no Brasil, nem a validade da busca de periodização interna da economia, como foi elaborada em *O Capitalismo Tardio*. Embora ambas se constituam em avanço para o entendimento da economia brasileira, elas não podem ser confundidas com autonomia interna frente ao setor internacional. Não obstante se possa ressaltar que esta não foi a intenção dos autores analisados na seção 1, a consequência de suas idéias foi servir de suporte a uma visão da atual crise que,

partindo do ponto de vista que "os fatores internos" determinam os "externos" na economia brasileira, ou que esta é "endogenamente determinada" o Estado tem ampla margem de ação para fazer política anticíclica. Assim, bastaria uma política econômica "correta" embasada na teoria da demanda efetiva, para que o contexto recessivo fosse ultrapassado. Vale registrar, entretanto, a seguinte constatação de L.C. Bresser Pereira: "O Estado Brasileiro, por motivos de ordem econômica e política, foi sendo reduzido paulatinamente à imobilidade nos últimos anos. Exatamente no momento em que as dificuldades se avolumavam, tornando necessária e urgente uma política econômica que restabelecesse o equilíbrio financeiro no país, o Estado perdeu o raio de manobra, suas ações deixaram de ter o mínimo de autonomia e operacionalidade necessário para produzir efeitos. A ineficácia da política econômica governamental transparece a cada momento"⁽²⁶⁾. A busca das causas de tal fato, certamente, vai além de colocar em dúvida a capacidade intelectual ou prática da tecnocracia.

É preciso deixar claro que com isto não se quer cair na tese oposta: os "fatores externos" determinam os "internos". Nem na defesa da política econômica governamental. Entende-se, inclusive, que o Estado tem uma margem de ação mais ampla em relação à que vem sendo utilizada, margem esta que certamente ampliar-se-ia com novo pacto político. Mas, mesmo nesta situação, é preciso estar consciente de que as decisões internas, mesmo que importantes, encontram limites.

Esta postura também não deve ser confundida com a que afirma ser a atual crise somente reflexo da situação internacional — tão a gosto de parte significativa do pensamento oficial. O que, entretanto, não autoriza a negar a evidência de que *quando o setor externo deixa de ser fonte de estímulo,*

(24) O trabalho que melhor demonstra isto é CASTRO, A.B. de. *O capitalismo ainda é aquele*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1979.

(25) COUTINHO, L. O setor produtivo estatal autonomia e limites. *Ensaios de Opinião*, nº 5, p. 29.

(26) PEREIRA, L.C. Bresser. A política econômica endógena. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Brasiliense, 1: 136, 1981.

ajuda a barrar o crescimento. E mais: a política econômica interna fica limitada, tendo poderes, na melhor das hipóteses, de amenizar os efeitos da crise, mas não de superá-los. Ela tem, inclusive, um papel importante, que é alocar o custo da crise entre setores, segmentos e classes sociais, determinando, assim, quem serão os mais ou menos desfavorecidos.

Cabe, portanto, repetir o óbvio: o desenvolvimento capitalista no Brasil nas últimas décadas, com a aceleração da industrialização e com o crescimento do Departamento I, não significou autonomia frente à economia internacional, mas uma redefinição e talvez aprofundamento, da dependência. É verdade que somente com o DI pode-se dizer que na economia brasileira há definitivamente um modo especificamente capitalista de produção, ou seja, que a acumulação é capaz de recriar os meios de produção e a força de trabalho necessários à sua expansão; assim, o "capital só encontra barreiras nele próprio" como está explícito na obra de Marx. Não é disso que se discorda. Critica-se, sim, o fato de ter-se tirado desta proposição, uma outra, aparentemente decorrente, mas falsa: que a acumulação de capital e, portanto, os ciclos da economia brasileira estarem isentos ou pouco influenciados (ou passíveis de o serem) pelo setor externo. O modo especificamente capitalista de produ-

ção no Brasil de forma alguma diminuiu a influência do setor externo, e menos ainda pode ser confundido com autonomia da acumulação de capital interno em relação ao sistema capitalista mundial. Tanto as empresas privadas como o Estado vêem-se enredados numa crise tanto real como financeira: *os "gastos do governo" essenciais à política econômica keynesiana, não conseguem se mostrar como variável exógena*: diante da crise eles não podem ser mantidos indefinidamente.

A retomada dos investimentos públicos, por mais humana e sensata que pareça ser, vai se mostrando impotente diante da situação. A crise não parece ser temporária ou conjuntural e o *Estado não pode ser visto como elemento estranho a ela*; ao contrário, sem ele não se pode entender a situação presente. Como elemento importante na produção direta e no setor financeiro, ele se enredou de tal forma no organismo econômico que não pode aparecer como elemento "exógeno". Há muito que se aprender com Keynes para entender a crise atual, mas sua visão de "ajeitar-se a economia interna, que a do mundo acertar-se-á por si mesma" pode ser válida para a Inglaterra dos anos 30, mas está longe de ser uma proposta realista para o Brasil dos anos 80.

Referências Bibliográficas

- ARIDA, P. (org.) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural*. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- BELLUZZO, L.G. A intervenção do Estado no período recente. *In: Ensaios de Opinião*, nº 5.
- BONELLI, R. & MALAN, P. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 6(2), ago. 76.
- CASTRO, A.B. de. *O capitalismo ainda é aquele*. Rio de Janeiro, Forense Universitário, 1979.
- COUTINHO, L. O setor produtivo estatal: autonomia e limites. *Ensaios de Opinião*, nº 5.
- COUTINHO, L. & REICHSTUL, M. O setor produtivo estatal e o ciclo. *In: MARTINS, C.E. Estado e Capitalismo no Brasil*, cap. IV.
- Investimento estatal: 1979-1980: ciclo e crise. *In: ANPEC, Anais do IX Encontro Nacional de Economia*, Olinda.
- DAIN, Sulamis. Estatização: mito e realidade. *In: ANPEC, op. cit.*
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil. 1930-70*. 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- FISHLOW, A. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. *Estudos CEBRAP* 7, jan./mar. 1974.
- LESSA, C. *15 anos de política econômica*. 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- MELLO, J.M. Cardoso de. *O Capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- MUNHOZ, Dércio G. Os desequilíbrios externos da economia brasileira. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Brasiliense, 1(4), 1981.
- RANGEL, Ignácio. A paralisação do Estado. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Brasiliense, 1(1), 1981.
- PEREIRA, L.C. Bresser. A política econômica endógena. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Brasiliense, 1(1), 1981.
- REZENDE DA SILVA, Fernando. Modificações na estrutura tributária: uma agenda para debate. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 6(3), dez. 76.
- A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. *Pesquisa e Planejamento*, 1(2), dez. 1971.
- SINGER, Paul. *A crise do "Milagre"* 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- TAVARES, Maria da Conceição. A crise financeira global. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Brasiliense, 3(2), 1983.