

*Desenvolvimento capitalista
no Brasil:
ensaaios sobre a crise*

30 Anos de Economia – UNICAMP

10

Organizadores

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho

*Desenvolvimento capitalista
no Brasil:
ensaios sobre a crise*

v. 2

Quarta edição



Campinas

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Instituto de Economia – IE

1998

Obra publicada pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

1ª ed. 1982/83; 2ª ed. 1983; 3ª ed. 1984 (São Paulo: Brasiliense).

Projeto Gráfico-visual/Normalização
Célia Maria Passarelli Quitério
Neide Pereira Baldovinotti

Apoio
Regina Voloch Santin

Revisão técnica
Maria Cristina Penido de Freitas

Capa
João Baptista da Costa Aguiar

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – CEDOC
do Instituto de Economia da UNICAMP

338.981 Desenvolvimento capitalista no Brasil/Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
D457 e Renata Coutinho (Org.). 4. ed. Campinas: UNICAMP. IE, 1998.
v. 2 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 10).
4. ed. v. 2

ISBN 85-86215-20-1

1. Capitalismo – Discursos, ensaios, conferências. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Brasil – Política econômica. 4. Brasil – Condições econômicas. I. Belluzzo, L. G. M. (Org.). II. Coutinho, R. (Org.). III. Título. IV. Série.



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia (www.eco.unicamp.br)

✉ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 788.5708 📠 (019) 289.1512 📧 public@eco.unicamp.br
13083-970 – Campinas, São Paulo – Brasil

Sumário

Introdução	
<i>Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho</i>	7
Empresas multinacionais e industrialização no Brasil	
<i>Mário Luiz Possas</i>	9
Investimento estatal 1974/80: ciclo e crise	
<i>Henri Philippe Reichstul e Luciano G. Coutinho</i>	43
Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta	
<i>Paulo Roberto Davidoff C. Cruz</i>	67
O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente	
<i>Maria da Conceição Tavares</i>	117
Os impasses atuais das políticas de emprego e de salário	
<i>Paulo Renato Costa Souza</i>	155
Redistribuição: um problema de salários e lucros	
<i>Jorge Miglioli e Sérgio S. Silva</i>	183
Sobre a estrutura de produção no campo	
<i>Sérgio S. Silva</i>	203
Produtividade e emprego na agricultura brasileira	
<i>Angela A. Kageyama e José Graziano da Silva</i>	221
Análise crítica das políticas para o setor agropecuário	
<i>Tamás Szmracsányi</i>	255
Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controversos	
<i>Wilson Cano</i>	275

Introdução

O primeiro volume do livro *Desenvolvimento capitalista no Brasil* procurou reunir e oferecer aos leitores um conjunto de ensaios que proporcionasse uma visão ampla da trajetória recente do desenvolvimento brasileiro. Este segundo volume tem o propósito de avaliar algumas questões particulares e desenvolver temas setoriais.

Neste sentido, foram incluídos artigos sobre o endividamento externo, sobre o desempenho do investimento público, sobre o papel do sistema financeiro, distribuição de renda, desequilíbrios regionais, política agrícola, etc.

Todos os temas foram tratados contra o pano de fundo do debate travado no quase silêncio dos anos setenta, agora projetado aos olhos da opinião pública, por força da crise econômica e política que atravessamos. Aliás, a própria evolução da crise se encarregou de revelar a importância de algumas questões colocadas entre parênteses por ocasião do milagre brasileiro. Entre estas está sem dúvida a problemática dos desequilíbrios regionais que inevitavelmente retornará ao centro do debate político-econômico, depois de ter permanecido engavetada por um bom tempo. A crise e a recessão também tornaram incontornável a discussão a respeito da necessidade de uma política de emprego e a investigação sobre as condições de execução de uma política agrícola adequada.

As autoridades econômicas têm revelado um supremo desdém pelos temas referidos acima. Particularmente o problema do emprego e a chamada questão regional têm recebido um tratamento tópico e imediatista, quando não meramente retórico e eleiçoeiro. A política agrícola ainda não ultrapassou o estágio dos remendos e dos expedientes, sem qualquer horizonte de longo prazo.

Por tudo isso é mais que oportuno retornar a estas “questões malditas”, procurando recuperar suas origens, para evitar a repetição dos mesmos equívocos.

*Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
Renata Coutinho*

Empresas multinacionais e industrialização no Brasil.

Notas introdutórias

Mário Luiz Possas¹

Os primórdios do capital estrangeiro na economia brasileira

A presença de empresas estrangeiras na economia brasileira não é um fenômeno recente, ainda que sua entrada tenha sido mais significativa nas últimas três décadas. Ela data de meados do século passado, quando os interesses britânicos nas economias latino-americanas eram dominantes.

Tanto em relação à origem quanto ao setor de destino do investimento direto estrangeiro no Brasil, é importante levar em conta ao mesmo tempo as condições internas e os determinantes externos, assim como os vínculos entre eles. Essa visão distingue-se de outras, mais comuns, que focalizam o investimento estrangeiro, seja num contexto de “modernização do país receptor, seja sob a perspectiva limitada de rentabilidade dos negócios e remessa de lucros.” A conexão peculiar entre os determinantes internos e externos seria assim responsável pelas características assumidas pelo investimento direto estrangeiro em cada período considerado, como se verá adiante.²

No período que se estende de cerca de 1860 ao final do século, o investimento direto estrangeiro no Brasil, crescentemente importante, localizou-se principalmente em atividades não-manufatureiras, tais como o setor bancário e de seguros, exportação e importação, companhias de

¹ Do Departamento de Economia da UNICAMP. Artigo originalmente escrito em 1980.

² A maioria das informações desta seção baseia-se em Castro (1979).

navegação, construção ferroviária e mineração. Desde 1880, em particular, estes investimentos se deslocaram do setor bancário e de seguros para serviços públicos, que incluíam, além da construção e operação de ferrovias, telégrafo, gás, eletricidade, transporte urbano, portos e obras públicas, em geral.

Este período registra a maciça predominância do capital inglês, com mais de 3/4 do investimento direto realizado, enquanto a França, segundo principal país de origem, respondia apenas por 6%. Tanto a predominância absoluta de capital inglês quanto sua concentração em atividades financeiras e de exportação refletem as condições da economia mundial – por um lado a hegemonia inglesa apoiada no controle do comércio exterior e do fluxo de capital, e de outro a crescente demanda internacional por café, que favoreceu a rápida expansão da produção interna. Este boom do café, particularmente intenso nas duas últimas décadas do século, foi ao mesmo tempo facilitado por estes investimentos, pela redução de custos de transporte proporcionada pelas ferrovias e casas de exportação, e um campo de aplicações atraente para o capital mercantil da economia dominante, em busca de novas oportunidades lucrativas, que então escasseavam.

Os mercados externos representaram de fato um impulso decisivo para os países capitalistas desenvolvidos e em desenvolvimento de então, tanto no comércio quanto na exportação de capitais. Especialmente até a depressão mundial iniciada em 1873, estes dois tipos de exportação encontravam-se estreitamente relacionados, sendo a exportação de capital ao mesmo tempo causa e resultado dos crescentes fluxos de comércio exterior. Assim, a produção inglesa de máquinas foi fortemente estimulada pela demanda externa decorrente do intenso crescimento industrial de países como Estados Unidos, Alemanha e França, o qual por sua vez foi em grande medida financiado pela exportação de capital proveniente da Inglaterra. A construção ferroviária representa claramente este mecanismo de sustentação da exportação inglesa de bens de capital através da exportação de capital, por meio de empréstimos ou investimento direto.

Em conseqüência da crise econômica que tem lugar a partir dos anos 70, as oportunidades de investimento estrangeiro tornam-se mais atraentes para o capital inglês e reforçam sua tendência à expansão

internacional. No Brasil, isto se manifesta tanto através de uma entrada crescente de investimento direto inglês, como pelo peso predominante de companhias de estrada de ferro no capital total. Esta atividade, além de estender as fronteiras de expansão do investimento inglês, provendo saída para o excesso de capital de uma economia em crise, permite ainda ampliar o mercado externo para as indústrias domésticas de aço, carvão e equipamentos. O mesmo se aplica ao número e importância crescentes, à mesma época, de empresas estrangeiras operando na área de serviços públicos, tanto no Brasil como em outros países do continente, iniciando uma tendência ao deslocamento dos investimentos desde a base relativamente completa de funcionamento do transporte interno e comércio exterior para a operação corrente das atividades de exportação-importação e serviços públicos urbanos.

Também os empréstimos contraídos pelo governo brasileiro com Londres (quase a totalidade) cresceram aceleradamente nesses anos, tendo como contrapartida um considerável crescimento da dívida externa brasileira até o fim do século. Note-se que o montante deste capital de empréstimo equivale à totalidade do, ingresso do capital de risco no país desde 1860, que alcançou mais de 100 milhões de libras. Não obstante, a posição do Brasil como país importador de capital não excedia a 1/4 do capital total investido na América Latina – ordem de grandeza semelhante a México e Peru. De outra parte, o capital inglês neste continente jamais excederia 20% de seu investimento estrangeiro global, dado que as oportunidades de empreendimentos lucrativos neste continente, embora importantes, não se comparavam às oferecidas por algumas das colônias.

Os primeiros anos do século até a Primeira Guerra Mundial mostram um intenso fluxo de investimento direto de empresas estrangeiras comparativamente ao período anterior. Esta quantia é estimada em cerca de 200 milhões de libras, indicando um crescimento que pode ser atribuído basicamente ao relativo declínio da influência britânica na economia brasileira e ao paralelo ascenso de outros interesses, notadamente os norte-americanos (Estados Unidos e Canadá). O contexto mundial é de competição internacional cada vez mais severa pela hegemonia no mercado mundial. Mas em boa parte esta tendência pode ser também explicada por condições internas, através da criação de

novos campos de investimento propiciada pelas importantes transformações por que passa a economia brasileira. Essas modificações são relacionadas ao intenso processo de urbanização que requer a expansão das indústrias e serviços urbanos, ao lado da extensão e diversificação significativa da produção agrícola e industrial no país.

Além do maior volume, o capital estrangeiro também apresenta importantes mudanças em sua direção no período considerado. Ampliam-se os investimentos em serviços públicos, mas de forma diferenciada: produção e distribuição de eletricidade, transportes urbanos e portos têm grande impulso, em detrimento das empresas ferroviárias e de navegação; mantêm-se em ascensão as empresas estrangeiras e de comércio exterior e financeira. Finalmente registra-se um considerável aumento absoluto e relativo da entrada de capital estrangeiro na indústria de transformação, embora ainda pouco importante em relação ao total do capital estrangeiro (cerca de 7%) e mesmo no contexto da incipiente indústria já existente no país.

Dentre as grandes empresas estrangeiras que ingressaram no mercado brasileiro no início do século, destacam-se os grupos canadenses posteriormente fundidos no gigantesco monopólio de serviços urbanos da *Light* e algumas empresas dos Estados Unidos e da Alemanha atuantes na indústria de máquinas e aparelhos elétricos. Outros investimentos industriais de importância até a Primeira Guerra Mundial consistiram na instalação de frigoríficos de capital inglês, francês e norte-americano. À exceção da extração de minerais (especialmente ferro e ouro), em nenhum outro ramo industrial relevante o capital estrangeiro interessou-se em disputar mercado com as indústrias nacionais ou exercer liderança absoluta, seja deslocando os concorrentes nacionais, seja pela instalação de atividades industriais inexistentes no país.

O padrão assumido pelo investimento estrangeiro no período parece ter acompanhado as flutuações na atividade econômica tanto nos países de origem quanto na economia brasileira. O comportamento em boa medida coincidente destas flutuações com o próprio fluxo de investimento direto estrangeiro poderia ser imputado à complexa interação de três fatores com diferentes ritmos de evolução. Em primeiro

lugar as relações de dependência externa seculares da economia brasileira, que se mantiveram marcadamente até os anos 30, que torna seu nível de atividade fortemente subordinado às oscilações do mercado mundial; segundo, a aceleração desse crescimento cria novas oportunidades e em geral facilita o acesso de empresas estrangeiras; por último, a relativa escassez de possibilidades de aplicação lucrativa à medida que as economias desenvolvidas aproximam-se do final de uma fase de prosperidade normalmente acentua o fluxo de exportação de capital, o que envolve em parte a disseminação de novas filiais de grandes empresas. Este último fluxo pode ser altamente reforçado sempre que tem lugar um surto de competição internacional de caráter imperialista, tal como se deu no período em questão.

Em síntese, as empresas de capital estrangeiro, embora não sejam responsáveis pelas fases de recuperação que atravessou a economia brasileira, geralmente contribuíram para a extensão das etapas de auge econômico, ao mesmo tempo que limitavam a ação das tendências recessivas de suas economias de origem.

No que se refere aos campos de operação dessas firmas, a explicação não é difícil. Sua distribuição setorial segue um padrão habitual típico de relações internacionais desiguais, no qual o comércio exterior (diretamente ou em atividades orientadas à exportação), as finanças e a exploração de recursos naturais ocupam um lugar central. Deve-se no entanto ressaltar que este padrão é submetido a importantes modificações, relacionadas não só às mudanças no cenário internacional como também ao desenvolvimento interno do capitalismo. De fato, a estrutura do investimento direto estrangeiro está relacionada mais de perto às condições nacionais de desenvolvimento econômico e histórico do que a uma simples contabilização de lucros prospectivos a curto prazo das firmas estrangeiras individualmente. Isto se aplica tanto à mencionada redução progressiva dos investimentos comerciais e financeiros desde o final do século passado quanto à correspondente multiplicação de empresas estrangeiras na indústria manufatureira no início do século. Simultaneamente à contínua perda de hegemonia internacional da Inglaterra, corresponde a ampliação e consolidação da influência do capital industrial norte-americano na economia brasileira.

O mesmo esquema analítico permite descrever, em linhas gerais, as principais tendências que sucedem à Primeira Guerra Mundial.

É possível caracterizar as três primeiras décadas do século como um período de intenso crescimento industrial. Isto não basta, entretanto, para que se possa caracterizar este período como de industrialização, desde que este conceito se refere a um crescimento industrial pelo qual se constitui a base produtiva de uma economia a um tal ponto que assegura o comando do capital industrial sobre as demais esferas da atividade econômica. Seu comportamento, assim como o do conjunto da economia, subordinam-se à dinâmica da indústria. Admitindo-se este ponto de vista, a economia brasileira não se teria industrializado antes de 1930, em face do caráter dominante de sua dependência às condições do mercado externo e das funções complementares desempenhadas pela indústria sob a dominância do capital comercial, em particular os interesses ligados às exportações de café.

O capital estrangeiro de risco teve um papel essencialmente secundário na expansão do setor industrial durante o período considerado. Realizou, entretanto, uma importante incursão em grande número de ramos industriais e uma penetração generalizada na indústria tomada em conjunto, através de firmas subsidiárias. Em síntese, suas raízes estavam firmemente estabelecidas, mesmo que ainda não fossem inteiramente visíveis.

Um exame do estabelecimento de novas filiais de empresas estrangeiras até os anos 30 mostra que somente a partir da Primeira Guerra este movimento se torna significativo. Mesmo as grandes firmas internacionais que se estabeleceram no país antes de 1914 lidaram a princípio com importações, comercialização de produtos e assistência técnica muito antes de operar plantas industriais como atividade principal. Isto se aplica particularmente aos produtores de bens manufaturados “modernos”, tais como maquinarias e equipamentos elétricos, ou produtos químicos – inclusive petróleo, cujas principais empresas são ainda hoje basicamente distribuidores de derivados de petróleo –, e também aos fabricantes automobilísticos (*Ford, General Motors*) que abriram filiais nos anos 20. O contrário se deu naquelas indústrias “tradicionais” – têxtil, calçados e produtos alimentares cujo mercado interno era amplo e

apresentava pouco risco, com fácil suprimento de matérias-primas e uma produção doméstica já de alguma importância.

Podemos extrair daqui duas conclusões parciais. A primeira seria a de que existe alguma evidência histórica para as chamadas teorias de “ciclo do produto”,³ que situam as atividades produtivas no exterior (investimento direto) das grandes empresas dos países desenvolvidos como um passo subsequente à criação de mercado através da exportação e promoção de vendas. Este processo de consolidação do mercado evidente pode tomar muito tempo, no caso de países menos desenvolvidos. Em segundo lugar, uma análise cuidadosa das circunstâncias que envolviam a atuação das empresas estrangeiras naquele período leva à rejeição de duas crenças opostas e muito freqüentes: uma atribui ao capital estrangeiro (e às subsidiárias de empresas internacionais) em países capitalistas não desenvolvidos um papel de decisiva influência sobre o crescimento industrial, especialmente mediante a abertura de novas fronteiras de expansão em cujo movimento se atrela o capital nacional; e a outra, professada pela maioria dos críticos da chamada penetração imperialista, que a encaram como um processo de “desnacionalização” da economia. Este último ponto tem obviamente inúmeras evidências concretas, mas também implica outra circunstância para a qual não há qualquer evidência – a de que a indústria doméstica, entre outros setores da economia, tenha estado sob controle estritamente nacional por algum período prévio.

A conclusão correta provavelmente ocupa um lugar intermediário. Além disso, um outro ponto de vista se insinua: o capital estrangeiro, e em particular as empresas subsidiárias, devem ser encarados como cumprindo um papel complementar, numa avaliação global. Isto tem duas implicações distintas. A primeira é a de que o capital estrangeiro é responsável pela instalação de alguns ramos – geralmente os setores industriais avançados – mas não todos, deixando às empresas nacionais grande parte das atividades de menores requisitos tecnológicos, de escala de produção e de acesso aos mercados fornecedores e de vendas. A segunda e mais geral forma pela qual o capital estrangeiro atua como um complemento ao capital nacional se manifesta no fato de que sua entrada geralmente acompanha a intensidade

3 Cf. Vernon (1971).

e o ritmo do crescimento econômico interno, ao invés de dar início a ele. Uma vez estabelecidas e em plena operação, as filiais de empresas estrangeiras tornam-se parte inseparável do conjunto da economia e de seus padrões de comportamento. Em outras palavras: embora sua entrada sempre dependa das flutuações e da tendência de crescimento da economia interna, estas por sua vez se devem a certas características essenciais da dinâmica industrial, que sempre inclui entre seus setores líderes diversas grandes empresas internacionais.

Vejamos algumas indicações mais específicas. O estabelecimento de subsidiárias de empresas produtivas estrangeiras acompanha um notável crescimento na produção industrial, nos anos que precederam à Guerra. O principal setor industrial, têxtil de algodão, ao lado da indústria de calçados expandiu-se rapidamente com o apoio de uma política tarifária protecionista e câmbio valorizado, possibilitando a importação mais barata de bens de capital. A Guerra interrompeu os fluxos de comércio e investimento estrangeiros, mas não tanto o crescimento econômico interno: a produção de têxteis de algodão parece haver duplicado na década de 10, pelo menos em São Paulo. A partir de 1915 teve lugar outro surto industrial, que envolveu considerável mudança na estrutura produtiva: enquanto os têxteis de algodão permaneceram estagnados, outros setores produtores de bens de consumo não-duráveis quase dobraram sua produção no mesmo período. Ao mesmo tempo um novo espaço bem mais relevante é ocupado pela produção de bens intermediários de uso generalizado, como cimento, aço e produtos metalúrgicos, bem como produtos químicos. Os primeiros dois foram objeto de incentivos fiscais e isenções tarifárias, além de financiamento externo barato.⁴

A diversificação da estrutura industrial que se verifica desde a Guerra se deu paralelamente a uma importante onda de novos investimentos diretos estrangeiros. No que se refere à indústria de transformação, ocorreu o ingresso de grandes empresas e novos produtos, cabendo destacar a fabricação, acondicionamento e distribuição de produtos alimentares (carne frigorificada e processada, laticínios, produtos de milho e moagem e produtos de trigo); substâncias químicas

4 Ver sobre essas questões, Cano (1977) e Dean (1971).

básicas e produtos químicos de uso doméstico; indústria siderúrgica; e a fabricação de material e aparelhos elétricos simples.

A maior parte dessas firmas internacionais não entraram em competição direta com o capital nacional, uma vez que sua especialização técnica e de mercado tornavam em geral desnecessário repartir mercados com as empresas locais. Em alguns casos, no entanto, grupos estrangeiros iniciaram suas atividades por meio da aquisição de companhias brasileiras, como nas indústrias de fumo, fósforo, aço e moagem de cereais. Nas duas últimas, além disso, concorreram com firmas nacionais. Acrescente-se que os aspectos de concentração industrial e oligopólio não foram exclusividade dos mercados dominados por empresas estrangeiras: há claras indicações apontando um quadro generalizado de elevada concentração a nível dos estabelecimentos industriais, entre outras razões devido às restrições técnicas “modernas” de mínima escala de produção, independentemente da origem do capital da empresa.

A constituição de uma estrutura industrial razoavelmente completa, onde capital nacional e estrangeiro cumpririam papéis diferentes e cambiantes, deveria entretanto esperar pelo menos até o fim dos anos 50, como se verá a seguir.

Industrialização e o papel das empresas multinacionais

O início dos anos 30 trouxe dois eventos principais: uma grave crise econômica resultante da depressão mundial, com profundas conseqüências políticas internas – a Revolução de 1930 processou-se na esteira deste evento –, e o desenrolar do que tem sido chamado em análises recentes o primeiro estágio do processo de industrialização.⁵

A crise de 1929 significou portanto o colapso da economia capitalista exportadora, baseado no complexo de dominação econômica e social da exportação cafeeira, e a transição para um novo padrão que tinha suas raízes no meio urbano-industrial e seu impulso econômico na acumulação do capital industrial. Na verdade, a incipiente atividade

⁵ Ver Cardoso de Mello (1975) e Tavares (1975).

industrial anterior a 1930 estava fundamentalmente voltada à produção de bens-salário – como se pode observar pela participação da produção de têxteis, bebidas e produtos alimentares em 75% no total da produção industrial em 1920 –, e a pequena indústria doméstica de bens de capital (com uma participação de 7%) era em grande medida direta ou indiretamente relacionada a atividades de exportação. Os requisitos para um processo de industrialização – o que significa acima de tudo uma posição hegemônica da acumulação de capital na indústria – inclui muito claramente uma produção de bens de produção (intermediários e de capital) de tamanho considerável, de tal forma que a maior parte do capital industrial possa ser localmente reproduzida. Isto foi assegurado pelo rápido crescimento experimentado por essas indústrias nas décadas de 20 e 30, a tal ponto que em 1939 sua participação na produção bruta da indústria manufatureira foi respectivamente de 22% para os produtos intermediários e de 8,8% para os de bens de capital.

As maiores taxas de crescimento da indústria como um todo ocorreram a partir de 1933, quando a taxa média anual atingiu 11% nos anos 1933/39.⁶ Isto não significa, no entanto, que a indústria era capaz de um crescimento auto-sustentado, uma vez que seu setor de bens de produção não era suficientemente grande e diversificado de modo a assegurar que o impulso dinâmico proveniente da crescente demanda dos bens de consumo pudesse levar toda a economia a um típico movimento ascendente cíclico; em outras palavras, a uma dinâmica peculiar a economias capitalistas desenvolvidas. É a ausência dessas características que permite o conceito do caráter “restringido” da industrialização em curso no período que se estende de 1933 a 1955.

Desde a etapa inicial deste primeiro estágio da industrialização a presença do Estado desempenhava um papel ativo e sua influência era importante. A mudança radical no equilíbrio das forças políticas após 1930, que deslocou parcialmente os interesses agrários mais conservadores em favor dos empreendimentos industriais e dos interesses urbanos, subjugou a velha ideologia oligárquica “liberal” em favor de uma maior participação do Estado, levando mesmo ao caráter

⁶ Cf. Villela & Suzigan (1973, cap. 6). A Agricultura cresceu somente 2% ao ano, embora sua participação na produção física nacional fosse ainda de 57% em 1939 contra 43% da indústria.

intervencionista de sua atuação. Isto ocorreu não tanto como consequência de uma posição definida assumida pelas forças ascendentes ao poder, mas principalmente por uma considerável autonomia do aparelho do Estado diante do equilíbrio mantido entre as classes sociais dominantes.

Embora as políticas do Estado tenham tido uma forte influência sobre a recuperação da economia e o crescimento que ocorreu a partir de 1933, este seria basicamente sustentado pela grande capacidade ociosa que prevaleceu em todas as atividades produtivas após a depressão de 1929/32, como mostram as baixas taxas de investimento e severas restrições à importação de equipamentos até 1937. Sob o impacto do restabelecimento do nível dos investimentos através de um programa de compra de café, e da proteção dada à indústria através de tarifas, desvalorização e controle da taxa de câmbio, e acima de tudo redução da capacidade de importação, o primeiro surto de industrialização através da substituição de importações teria agora o seu início.

O que é talvez mais notável no padrão de crescimento no período 1933/39 é a posição de liderança dos setores de bens de produção, tais como papel, metalúrgico e minerais não-metálicos (acima de 20%) e químico (em torno de 12%). Deve-se notar, contudo, que a substituição de importações em termos absolutos (redução do quantum de importação) ocorre precisamente naqueles setores “tradicionalistas”: têxtil, produtos alimentares, etc., cujas taxas de crescimento interno não foram tão expressivas.

A instalação de companhias estrangeiras subsidiárias seguiria uma tendência similar, com duas particularidades: seu número relativamente baixo (quando comparado com a última década) e intervalo de tempo. A primeira é possivelmente explicada pelo declínio das expectativas associado à grande depressão mundial, e a última não é uma característica pouco comum ao investimento estrangeiro. Na primeira metade da década de 30 somente algumas poucas firmas internacionais foram instaladas: empresas norte-americanas de produção de alimentos e uma empresa produtora de bebidas. O ano de 1937 é um marco importante, na medida em que indica o início de uma longa seqüência de novos investimentos diretos em indústrias químicas e farmacêuticas.

Durante e após a Segunda Guerra Mundial, um fato novo e interessante que merece ser apontado – além da continuação de novas entradas de indústrias químicas – é uma clara tendência ao aumento da presença de firmas subsidiárias estrangeiras. Vários e diversos ramos industriais foram neste momento implantados, com especial destaque para os produtos metálicos, minerais não-metálicos – cimento e vidro –, papel, maquinaria, equipamentos e aparelhos elétricos e tecidos sintéticos.

Não houve uma política econômica definida com relação ao capital estrangeiro no início do período pós-1930, apesar do tom nacionalista nos pronunciamentos e programas governamentais. Os únicos conflitos políticos e conseqüências práticas a esse respeito iriam aparecer em áreas relacionadas aos recursos naturais – tais como petróleo e mineração (o Código das Minas em 1934) – e ao “interesse público” (Lei Antitruste de 1945, revogada logo depois). Isto revela a visão dominante com relação ao capital estrangeiro na época, totalmente inspirada nas “antigas” práticas imperialistas predatórias, quando a imensa maioria de interesses estrangeiros não se encontrava mais restrita aos limites das atividades extrativas ou mercantis.

Os anos de Guerra não interromperam inteiramente nem o comércio estrangeiro, cujo balanço era crescentemente positivo, nem as atividades econômicas, embora o ritmo do crescimento industrial tenha diminuído para uma taxa de somente 5% ao ano entre 1939 e 1945. No pós-guerra, a liberação das restrições com relação à importação de equipamentos permitiu que o investimento bruto retomasse rapidamente sua posição de 1939 de 15 % sobre a produção, atingindo 18% em 1951. Este esforço corresponde mais uma vez a um período de crescimento significativo – cerca de 6,9% ao ano para o produto interno bruto e 9% para a produção industrial de 1946 a 1952 – sob restrição da capacidade de importação, sujeita a controle e limitações a partir de 1947.⁷

Com relação ao capital estrangeiro, os anos do pós-guerra se caracterizaram por uma nova política, a qual pela primeira vez enfatizava a “interdependência” (especialmente com relação aos Estados Unidos) e tentava atrair fundos externos e capital de risco para empreender planos

7 Ver Malan et al. (1977).

de desenvolvimento. Um programa oficial bilateral de pesquisa conhecido como “Missão Abbink” foi estabelecido em 1948, e dois anos mais tarde evoluiu para a Comissão Conjunta Brasil – Estados Unidos, cujas principais conclusões apontavam para a necessidade de imediata eliminação dos desequilíbrios e pontos de estrangulamento os quais se acreditava já estarem perturbando o desenvolvimento a longo prazo – particularmente o transporte, a energia e a estrutura financeira –, com a ajuda de fundos externos e investimentos de risco. Este empreendimento iria exigir um inteiro complexo de novas instituições – das quais a mais importante seria a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 – e novas diretrizes na política econômica, que favoreceram investimentos privados estrangeiros – como a Instrução n. 113 da SUMOC (licença de importação sem depósito de câmbio) – e, acima de tudo, constituiu a primeira experiência de um planejamento econômico abrangente que integrou metas setoriais que tiveram êxito no Brasil, conhecida como Programa de Metas (1955/60).⁸

Este programa de governo emergiu em meio a um surto de nacionalismo intimamente identificado com o desenvolvimento industrial, que se materializou na prévia instituição do monopólio público da exploração e produção de petróleo pela PETROBRÁS (1953). No entanto, garantiu-se facilidades tanto à entrada quanto à remessa de lucros do investimento estrangeiro, a tal ponto – considerando-se o movimento para fora das corporações internacionais desde o início dos anos 50 e a atraente performance da economia brasileira no pós-guerra – que pela primeira vez a expansão econômica doméstica, iniciada por volta de 1956, não pôde ser considerada independentemente do capital estrangeiro como um fator de decisiva importância neste processo. O investimento direto estrangeiro nas plantas industriais já existentes ou mesmo inteiramente novas era, por outro lado, de um tamanho sem precedentes, e a abertura de novas filiais multinacionais passa a ocorrer em um ritmo sem paralelos anteriores. Em consequência, o meado da década de 50 pode ser considerado como um marco tanto para o processo de industrialização como para o registro da presença de corporação internacional no Brasil.

⁸ Para uma detalhada análise deste período, ver Lessa (1975) e Tavares (1972).

Uma análise cuidadosa dos setores de destinação das novas entradas de subsidiárias multinacionais a partir de 1950 iria na verdade revelar as mesmas proporções estruturais que prevaleceram no crescimento econômico no mesmo período, isto é, indústria (manufatureira e de construção) em primeiro lugar (com 11% de crescimento médio anual no período 1956/61) e no interior da indústria manufatureira, os setores de bens de capital (27% ao ano) e bens de consumo duráveis (24%). Estas extraordinárias taxas de crescimento iriam restringir-se abruptamente de 1962 a 1967, quando o total da indústria iria crescer somente a uma taxa de 2,7% ao ano. Mas a transformação radical por que passou a indústria durante o período de seis anos compreendido entre 1956 e 1961 e a modernização de sua base produtiva é ao que tudo indica uma evidência suficiente de que o processo de industrialização tinha finalmente chegado ao seu fim.⁹

Este intenso crescimento centrado na produção de bens duráveis e no capital social (energia, transporte) tornou-se possível por uma participação crescente do investimento público – de 23% do investimento total em 1955 para 39% em 1961 – e por finanças externas, que chegaram a US\$ 3,3 bilhões – mais de 80% dos quais através de empréstimos, apesar da grande quantidade de investimentos diretos. Além disso, a inflação crescente era um importante meio suplementar de financiamento da economia através da poupança forçada. Mas este crescimento era também altamente desequilibrado em favor dos setores de produção acima mencionados, o que envolvia também um aumento assimétrico da capacidade produtiva e este era na maior parte dos casos proporcionado pelas novas plantas colocadas em funcionamento pelas firmas multinacionais.

As novas entradas de companhias estrangeiras no mercado nacional durante a década de 50 refletem as tendências de crescimento, como mencionamos anteriormente. Nos primeiros anos, a produção dos setores intermediários predominou: papel, borracha e químicos, juntamente com as grandes firmas remanescentes da “onda” farmacêutica dos anos 40. Mas desde 1953/55 uma outra clara tendência se manifesta:

⁹ Em 1959, os bens de capital já atingiam 10%, os intermediários 33% e os bens de consumo duráveis 6%, o que indica uma razoável estrutura moderna de produção industrial.

grandes corporações internacionais da indústria automobilística como Volkswagen e Daimler-Benz (1954), congêneres manufactureiras de partes elétricas e mecânicas como Bosch, NGK, Ben-diz, etc.; produtoras de maquinaria mecânica e elétrica: Fiat, ASEA, Caterpillar, Dresser, Brown Boveri; de aparelhos domésticos: Olivetti, Osram, Whirlpool, ESB. Ao mesmo tempo, os setores industriais básicos eram também ocupados por firmas multinacionais, especialmente os setores produtores de metais básicos – Mannesman, Krupp, Nippon Steel, Rheem, etc. – e fornecedores de material de construção, como cimento e cerâmica. Finalmente, também merece ser mencionado o fato de que mesmo nas indústrias têxteis os grupos estrangeiros também entraram no mercado durante a década, engajando-se no processo corrente de inovação técnica e de produto.

A seguir, trataremos das características estruturais dos anos mais recentes, com referência a alguns padrões típicos de controle de mercado ou competição adotados pelas empresas multinacionais.

Empresas multinacionais no Brasil: padrões recentes

As empresas multinacionais não são novas, como fica evidente pelo que foi dito na primeira seção. Sua extraordinária expansão no pós-guerra, entretanto, deu origem a uma nova tendência na internacionalização do capital, que se manifestou na substituição parcial da exportação de capitais de empréstimo pelos investimentos diretos, e um deslocamento adicional da exploração quase exclusiva de matérias-primas no início do século para um espectro produtivo mais diversificado, onde as indústrias manufactureiras crescem de importância, particularmente bens de consumo duráveis e de capital.

Com efeito, o investimento direto na produção de bens manufaturados já representava em 1965 cerca de 40% do investimento total dos Estados Unidos no exterior, enquanto 60% do fluxo total de capital internacional (ou 80% do investimento privado total) entre 1950 e 1964 correspondia a investimento direto, em comparação com apenas

25% nos anos 20.¹⁰ Estas novas circunstâncias são provavelmente responsáveis pela ampla aceitação das corporações multinacionais como um conceito e como um objeto de pesquisa econômica.

As dificuldades começam precisamente quando se tenta dar uma definição satisfatória do objeto estudado.¹¹ Poderíamos principiar rejeitando o rótulo de “multinacional” como inadequado para descrever o cerne do fenômeno, que se refere ao sistema de subsidiárias ou filiais. Nesse sentido pode até mesmo ser enganoso, na medida em que sugere a ausência de uma empresa matriz com uma base nacional definida ou grupos de interesses exercendo controle da propriedade a partir de países específicos. Sabe-se que esta situação compreende muito poucos casos reais, ainda que importantes; assim, o termo “internacional” seria um bom substituto.

Por outro lado, existe uma tal variedade de tamanhos, número de filiais e graus de poder econômico associados a essas firmas – sem mencionar as diferentes formas de controle de capital (desde a filial propriamente dita até o controle puramente financeiro) – que se torna necessária uma classificação adicional. A visão convencional pode no entanto ser aceita desde que essas limitações sejam claramente reconhecidas e que não se pretenda uma investigação mais aprofundada.

Antes de examinar a posição estrutural dessas empresas no Brasil, pode ser útil um breve comentário sobre premissas gerais e alguns pontos controvertidos.

O significado básico das empresas multinacionais como forma dominante da expansão internacional do capital no presente está relacionado ao grau de “maturidade” das economias capitalistas desenvolvidas (particularmente os Estados Unidos) no pós-guerra, no sentido de exaustão das possibilidades de ampliação do mercado dentro dos limites nacionais para as grandes empresas em relação ao seu potencial de crescimento. O resultado mais importante dessa ampla difusão internacional é provavelmente a homogeneidade de processos produtivos, formas de mercado e padrões de consumo em escala mundial.

10 Ver Dunning (1972).

11 Para uma lista detalhada de definições, ver Nações Unidas (1973, Anexo II).

Em poucas palavras, pela primeira vez a própria produção e não apenas o mercado tornou-se internacionalizada.

O modo pelo qual as empresas multinacionais ingressam e ocupam uma posição de destaque nas economias de países semi-industrializados tem sido objeto de vários estudos específicos que excedem nosso escopo neste texto. No caso brasileiro, como se viu, a presença dessas empresas é um componente inseparável da fase de industrialização iniciada na década de 50. Ao mesmo tempo, instalaram-se algumas das grandes empresas nacionais, públicas e privadas, de tal forma que data destes anos a conformação definitiva de uma indústria moderna e altamente concentrada, contendo tanto empresas nacionais como multinacionais liderando os principais setores. Cabe destacar a este respeito que a existência de grandes empresas nacionais – especialmente as estatais no Brasil – por sua presença destacada na economia impede um erro relativamente comum de identificar as grandes empresas com as empresas multinacionais. Não obstante os indícios evidentes em favor dessa visão, já que a maioria das filiais de firmas multinacionais é grande em termos dos mercados domésticos, ela é essencialmente incorreta por duas razões: primeiro, porque a recíproca não é verdadeira – boa parte das grandes empresas não são filiais de multinacionais; segundo e mais importante, porque ela implicitamente sugere e geralmente é acompanhada por conclusões que atribuem condições sistematicamente favoráveis associadas com a grande escala de produção a essas empresas. O resultado é a excessiva simplificação de uma questão complexa.

Entre as muitas e amplamente conhecidas vantagens das empresas multinacionais em relação às nacionais destacam-se o tamanho das empresas matrizes (envolvendo todos os tipos de economias de escala), as condições financeiras e a disponibilidade de tecnologia, vantagens e técnicas comerciais, e o acesso fácil e privilegiado aos mercados internacionais de matérias-primas e de produtos. Note-se que estas características não são sempre simultaneamente presentes no mesmo grau em todas as indústrias domésticas. Estas vantagens relativas variam grandemente em função do tipo de mercado ou indústria considerado. Isto implica a existência em várias indústrias de condições estruturais essencialmente comuns a todas as grandes empresas, independentemente

de seu país de origem. Por exemplo, em indústrias onde só existem barreiras técnicas à entrada de concorrentes, as empresas nacionais privadas ou públicas, desde que capazes de mobilizar o necessário montante de capital, não enfrentarão necessariamente obstáculos intransponíveis ao nível da produção para alcançar condições de concorrência satisfatórias, uma vez que as economias de escala, a tecnologia etc., estarão ao alcance sem grandes obstáculos. Nestes casos, a concentração do mercado não se assenta na origem de nacionalidade do capital mas nas características de tamanho condicionadas pela tecnologia dominante.¹²

Há, por outro lado, mercados tipicamente dominados por empresas estrangeiras, como aqueles de competição em diferenciação de produtos, nos quais as barreiras à entrada não são de natureza técnica mas sim de marcas, comercialização, etc. Para concluir, pode-se dizer que em economias semi-industrializadas como a brasileira as grandes empresas não podem ser reduzidas, de forma alguma, às empresas de capital estrangeiro, no que se refere à estrutura produtiva, seja com relação ao poder de mercado, seja pela diferença nos padrões técnicos e competitivos setoriais.

As considerações acima certamente não excluem o reconhecimento de que as empresas multinacionais introduzem fortes contrastes em uma variedade de setores econômicos, além de reforçarem a heterogeneidade estrutural da indústria nesses países. Novas desproporções são acrescentadas às já existentes, algumas vezes com profundas raízes históricas. O que é talvez mais importante, dão origem a diferenças de potencial dinâmico que têm como resultado uma estrutura oligopolística com desempenho acentuadamente assimétrico. Estes pontos serão analisados nas próximas seções.

Participação na estrutura industrial

Se adotarmos uma perspectiva de análise que privilegie o lugar ocupado pelas grandes empresas na economia e o papel que elas

¹² Esta importante observação, entre outras, deve-se a Merhav (1969).

desempenham tanto na consolidação da estrutura industrial como no seu crescimento e diversificação, devemos aceitar o estudo das empresas líderes, nacionais e multinacionais, como um bom substituto de uma pesquisa completa de todo o universo de empresas.

Deste ponto de vista, o trabalho de investigação que lida com o conceito de “grupo econômico” (como oposto ao de “firmas”) pode ser um interessante ponto de partida para a análise.¹³ A Tabela 1 dá uma visão geral, ao longo do tempo, dos grandes grupos econômicos locais e estrangeiros quanto à origem e data de fundação até 1965. Os grandes grupos foram definidos como um conjunto de companhias com ligações de controle acionário e propriedade comum a partir de uma certa quantidade de capital.

Tabela 1
Brasil, os grandes grupos econômicos e as subsidiárias norte-americanas,
por data de fundação

	Antes da Primeira Guerra Mundial	1914/29	1930/45	Depois da Segunda Guerra Mundial	Total
Grandes grupos de propriedade local	16 (64%) (73%)	7 (28%) (39%)	2 (8%) (29%)	—	25 (100%)
Grandes grupos de propriedade estrangeira ⁽¹⁾	6 (20%) (27%)	11 (37%) (61%)	5 (17%) (71%)	8 (27%)	30 (100%)
Total	22 (100%)	18 (100%)	7 (100%)	8 (100%)	55
Subsidiárias norte- americanas de firmas industriais(*)	—	14 (11%)	28 (21%)	89 (68%)	131 (100%)

⁽¹⁾ Há alguma superposição entre essas duas categorias.

Fonte: Queiroz & Evans (1977).

Estes dados ilustram de maneira geral e estão totalmente de acordo com nossa descrição histórica na primeira seção. Três conclusões comprovadas se impõem: primeiro, que os grupos locais predominaram claramente até a Primeira Guerra Mundial, com 16 em um total de 22 na amostra (ou 73%, e os mesmos grupos mais antigos respondem por quase 2/3 da amostra agora existente (25) de grupos privados nacionais.

¹³ Uma excelente abordagem desta área de investigação pode ser encontrada em Queiroz (1977).

Segundo, que os grupos de controle de propriedade estrangeira prevaleceram entre 1914 e 1930, com 61% do total de novos grupos nesse período e 37% de toda a amostra de grupos estrangeiros. Terceiro, que as subsidiárias de firmas industriais norte-americanas estão continuamente crescendo em número, o qual culmina após a Segunda Guerra Mundial em 68% das firmas do mesmo gênero na amostra.

Um interessante resultado adicional de tais informações é que confirmamos comentários anteriores quanto à falsa equação que se costuma estabelecer entre empresas de grande porte e capital estrangeiro: o número recente de subsidiárias de indústrias norte-americanas no Brasil (131) excede em muito o número de grandes grupos estrangeiros na economia (30), os quais por sua vez são apenas um pouco maiores em quantidade do que o número de grandes grupos nacionais (25) escolhidos pelo mesmo critério (embora possa haver diferenças no tamanho médio). Isto serve para indicar que a maior parte das filiais não é de tamanho especialmente grande quando se considera as proporções do mercado doméstico, por maiores que suas firmas matrizes possam ser.

Um exame das relações existentes entre a presença da indústria pode ser útil para fornecer um quadro real de sua participação na estrutura produtiva e mesmo os fundamentos para a análise de seu desempenho recente. Prosseguiremos agora acrescentando evidências empíricas elaboradas a partir de informações básicas desagregadas, tais como os dados do Censo Industrial de 1970.¹⁴ Uma pesquisa elaborada neste tipo de material produziu um conjunto de perfis da estrutura industrial com uma amostra de empresas líderes (obtida dos quatro maiores estabelecimentos em cada “mercado”, tomados dos setores industriais a quatro dígitos), o que é mais representativo da indústria como um todo em termos de setores de atividade ou mercado do que quando se considera somente a classificação absoluta por tamanho.

Um corte geral da indústria brasileira em 1970 realizado a partir dos procedimentos metodológicos referidos está apresentado na Tabela 2. Ela contém uma distribuição de todos os setores industriais segundo a concentração e a presença de empresas líderes controladas por capital

¹⁴ Ver FINEP (1978).

estrangeiro. As seguintes informações são dadas para cada ramo da indústria: sua participação no valor total da produção da indústria; a média por ramo da taxa de concentração setorial medida através da percentagem de participação da produção dos quatro maiores estabelecimentos no total da produção do setor; e a participação da produção do ramo correspondendo a setores onde nenhum, um, dois, três ou todos os quatro maiores estabelecimentos pertencem a empresas estrangeiras (independente de seu caráter estritamente internacional ou não, de forma a simplificar a análise). As principais conclusões são as que seguem:

- (1) Os mais altos coeficientes de concentração dos estabelecimentos, acima de 50%, são encontrados na borracha, mineração, material de transporte, fumo, cosméticos e material elétrico. Um pouco abaixo de 50% temos metalúrgica, química e diversos.
- (2) Os ramos que têm a mais alta proporção da participação dos setores totalmente dominados por empresas estrangeiras na produção, isto é, em que os quatro maiores estabelecimentos pertencem a empresas estrangeiras, são: farmacêutica, fumo, material de transporte, borracha e cosméticos.
- (3) Os ramos cujos setores de propriedade nacional (com predominância pública ou privada nas empresas líderes) têm a maior participação na produção são: madeira, mobiliário, editorial e gráfica, vestuários e calçados e extração mineral, seguidos por produtos alimentares e diversos.
- (4) Muitos ramos apresentam uma predominância da participação mista nos setores de liderança nacional e estrangeira, isto é, quando nem todos os quatro estabelecimentos pertencem exclusivamente, seja a empresas estrangeiras, seja a empresas nacionais: metalúrgica, material plástico, couros e peles; mecânica, papel e papelão, bebidas, minerais não-metálicos e têxtil. Se acrescentarmos material elétrico e química, teremos uma amostra de ramos que respondem por cerca de 54% do total da produção industrial, o que ilustra a importância dos setores de liderança mista na indústria.
- (5) Alguma correlação pode ser encontrada entre ramos com alta concentração e liderança de empresas estrangeiras, com poucas exceções.

Tabela 2
Taxas de concentração e distribuição da produção dos setores na estrutura industrial de acordo com a presença de capital estrangeiro entre empresas líderes – Brasil, 1970

Ramos industriais	N. de setores	% de participação na produção	Taxa de concentração	% de Participação na produção de ramos dos setores tendo os seguintes números de estabelecimentos de propriedade estrangeira entre os quatro maiores:				
				0	1	2	3	4
Extração mineral	29	4,0	39	34	45	1	8	12
Minerais não-metálicos	35	12,4	49	7	65	21	6	1
Metalúrgica	23	5,7	39	4	18	11	47	21
Mecânica	25	4,7	50	2	13	19	18	48
Material elétrico	17	8,2	61	7	3	8	—	81
Material de transporte	21	2,2	17	73	19	—	—	8
Madeira	11	1,7	18	68	32	—	—	—
Mobiliário	16	2,4	35	26	56	18	—	—
Papel	13	1,7	73	23	5	10	—	62
Borracha	8	0,6	28	18	82	—	—	—
Couro	23	10,9	48	38	3	10	34	15
Química	2	2,1	13	—	—	—	—	100
Farmacêutica	5	1,4	51	2	—	43	—	55
Perfumaria	12	1,6	38	10	20	31	40	—
Plástico	29	9,3	24	38	26	25	2	9
Têxtil	17	3,3	22	57	15	—	28	—
Vestuário	39	19,5	21	45	12	5	27	12
Alimento	12	1,9	38	35	14	51	—	—
Bebida	3	1,0	59	—	1	—	—	99
Fumo	12	2,5	35	63	36	1	—	—
Gráfica	27	1,3	49	43	22	9	9	17
Diversas	12	1,6	70	55	4	22	19	—
Total	391	100,0	38	29	22	12	16	21

Notas: (1) Participação percentual das quatro maiores empresas no total da produção do setor. Calculada por ramos através de médias ponderadas. Fonte: FIBGE. Censo Industrial (1970). Tabulações especiais. Dados trabalhados pela FINEP (1978).

(6) A conclusão geral para a indústria como um todo no que se refere à presença de empresas estrangeiras nos estabelecimentos líderes dos setores encontra-se apresentada na linha de totais na Tabela 2: exatamente 29% do total da produção industrial se deve a mercados totalmente liderados por empresas nacionais; e 21% a mercados em que as empresas líderes são de propriedade estrangeira, ou 36% quando a maioria das empresas estrangeiras entre as líderes também é considerada. O que é talvez mais importante em suas implicações é que os setores de liderança mista (empresas nacionais e estrangeiras competindo entre si dentre as quatro maiores do mercado) têm uma participação muito significativa na produção industrial – cerca de 50%, o que significa que condições competitivas entre empresas nacionais e multinacionais em um grande número de mercados industriais são uma realidade a ser cuidadosamente considerada.

Um panorama final poderá ser dado, cobrindo toda a economia e não apenas a indústria, recorrendo-se a um diferente método de amostragem que consiste em selecionar as 1.000 maiores empresas, independentemente de sua representatividade em termos de setores de atividade, levantadas a partir dos dados de balanço para 1974 publicados pela revista Visão (“Quem é Quem”).

Tabela 3
Brasil: Distribuição das subsidiárias multinacionais em 1.000 maiores empresas, 1974

Setores de atividade	Número de empresas			Valor das vendas (%)			Capital (%)		
	Total (1)	EMN (2)	% (2)/(1)	Total (1)	EMN (2)	% (2)/(1)	Total (1)	EMN (2)	% (2)/(1)
Agricultura	7	—	—	0,5	—	—	0,2	—	—
Mineração	10	7	70	1,4	1,2	32,9	2,7	2,5	22,9
Indústria de transformação	665	276	42	68,9	87,6	50,0	46,8	81,7	43,1
Construção	59	7	12	4,3	1,8	16,5	4,0	2,3	14,1
Serviços básicos	59	2	3	9,3	3,4	14,4	32,4	10,3	7,8
Comércio e finanças	183	22	12	14,3	55,6	15,5	4,9	2,9	14,5
Serviços	17	1	6	1,3	0,3	10,0	9,0	0,3	0,9
Total	1.000	315	32	100,0	100,0	39,3	100,0	100,0	24,7

Notas: ⁽¹⁾ A amostra total de 1.000 maiores empresas por volume de vendas no conjunto da economia.

⁽²⁾ Filiais de EMN (empresas multinacionais), compreendendo todas as empresas com participação estrangeira no capital, mesmo abaixo de 50%.

Fonte: *Quem é quem na economia brasileira* (Visão, 1975). Elaborado pela CEPAL: Joint CEPAL/CTC Unit (Working Paper, n. 5, jul. 1977).

Os resultados estão apresentados na Tabela 3, na qual uma distribuição do número total de empresas na amostra, o valor de suas vendas e o capital são dados e comparados com os mesmos itens referentes a empresas definidas como multinacionais na mesma amostra, distribuídas em grandes setores da atividade econômica.

Uma estrutura extremamente concentrada da atividade econômica das empresas multinacionais (por faturamento ou capital) fica evidenciada, com 88% de participação manufatureira no total do faturamento das empresas multinacionais contra 5,6% para o comércio e finanças em segundo lugar e somente 1,2% para extração mineral. Evidentemente, este resultado fornece uma imagem expressiva, no que diz respeito ao Brasil, das já conhecidas e mencionadas tendências do investimento direto estrangeiro.

Desempenho e comportamento dinâmico

Uma já estabelecida tradição do pensamento econômico com inúmeras implicações políticas é aquela que associa o capital estrangeiro com a exploração dos países subdesenvolvidos principalmente através da evasão de capitais e/ou comércio desigual, e faz uso deste modelo imperialista primitivo e simplista, talvez com pequenas alterações, para construir uma teoria que supostamente pretende dar conta do comportamento das empresas multinacionais no mundo contemporâneo.

Paralelamente a este esquema de pensamento e em grande medida construído sobre os mesmos pressupostos, há um outro paradigma que analisa as grandes empresas e a fortiori as corporações multinacionais segundo as chamadas práticas monopolistas, descrevendo-as. Quando ambas as visões da questão são tomadas em conjunto, a consequência mais comum é uma forte e disseminada crença, quase transformada em lugar-comum, de que as empresas multinacionais são muito mais lucrativas do que as empresas locais, uma vez que sua estratégia consiste basicamente na remessa de lucros às matrizes, uma vez que estão, como regra geral, desinteressadas ou mesmo contrárias ao desenvolvimento econômico do país onde se instalam.

Provavelmente, esta descrição é ingênua demais e em parte já superada para corresponder a qualquer concepção hoje existente, mas por certo seria incorreto subestimar sua influência como um paradigma que permeia o senso comum. Nosso propósito aqui será o de levantar algumas evidências empíricas que se opõem em alguma medida a estas concepções.

Um conjunto de indicadores que envolvem tanto a estrutura (técnica e de mercado) quanto a performance das empresas-líderes dos setores industriais de acordo com sua propriedade de capital, seguindo as mesmas premissas metodológicas de pesquisa apontadas na última seção, está apresentado na Tabela 4. Nela estão contidas informações sobre a composição da amostra de estabelecimentos líderes nos setores a quatro dígitos por tipo de propriedade e seus indicadores comparativos com relação à estrutura – tais como escala de produção e intensidade de capital – e com respeito à performance – produtividade e salários, margens de lucro e taxas de lucro.

Tabela 4
Indicadores de estrutura e desempenho para empresas com propriedade dos maiores estabelecimentos na indústria, por tipo de propriedade – Brasil, 1970

Classificação	N. de estabelecimentos	% da produção da empresa	Escala (1)	Salário (2)	Produtividade (3)	Margem de lucro (4)	Intensidade de capital (5)	Taxa de lucro (6)
Internacional	350	43,8	3.411	168	219	111	201	119
“Estrangeira”	56	2,9	1.409	122	120	97	99	118
Conglomerado financeiro	23	1,7	2.031	124	187	117	115	188
Joint-ventures	19	1,7	2.361	162	210	109	214	107
Total do capital estrangeiro	448	50,1	3.044	114	207	109	188	120
Privado nacional	1.032	33,3	875	288	120	103	102	120
Público	48	16,6	9.599	136	323	103	447	73
Total	1.528	100,0	1.778	146	171	106	163	111

Notas: (1) Medida pela produção por estabelecimento.

(2) Salário médio anual por trabalhador no estabelecimento.

(3) Valor adicionado por trabalhador.

(4) Valor da produção menos custos de produção (lucro bruto) por valor adicionado (média da indústria = 0,66).

(5) Estoque de capital fixo no ano e por trabalhador.

(6) Lucro bruto dividido por capital fixo (Média da indústria: 85%).

Fonte: FIBGE. Censo Industrial (1970). Tabulações especiais. Elaborado pela FINEP (1978).

Observação: Todos os números se repetem à média da indústria = 100.

Com relação à distribuição quanto à propriedade de capital, vemos que cerca de 50% da produção desta amostra de empresas-líderes corresponde a estabelecimentos de propriedade estrangeira, dos quais 44% são produzidos por empresas internacionais, enquanto que as formas estritamente “estrangeiras” (quando a matriz atua em poucos países e não é muito grande) respondem por 2,9%, as subsidiárias de conglomerados financeiros por 1,7% e as *joint-ventures* com capital nacional (público e/ou privado) também por somente 1,7%. A metade remanescente da produção da amostra é de propriedade nacional, sendo 1/3 de propriedade privada e 1/6 de propriedade pública (ou “estatal”).

Uma primeira conclusão importante a ser tirada com relação aos indicadores, é que a distinção entre diferentes tipos de empresa de capital estrangeiro tem sido validada por tais indicadores, os quais colocam as empresas internacionais e as estritamente “estrangeiras”, por exemplo, em posições mais contrastantes entre si do que ocorre entre as empresas nacionais e as de capital estrangeiro em geral – o qual, portanto, não pode ser tomado para representar as empresas multinacionais nem mesmo no que diz respeito ao desempenho econômico, o que já elimina a possibilidade de se tentar considerações mais específicas quanto à sua origem estrangeira e vinculação externa.

Conclusões específicas requerem uma análise dos casos que não se mantêm nas ordenações ou proporções usuais. Um destes casos é a intensidade de capital extremamente alta que caracteriza as empresas públicas – mais do que quatro vezes a das empresas privadas nacionais e mais duas vezes a das empresas internacionais. Por outro lado, a produtividade das empresas públicas não é suficientemente alta para compensar os salários ainda mais altos pagos, de forma que suas margens correntes de lucro caem abaixo das de qualquer outra categoria, com exceção das empresas nacionais e das estritamente estrangeiras. Decorre daí que sua taxa média de lucro atinge apenas 73% da média da indústria como um todo e 60% tanto das empresas de capital nacional como estrangeiro (e também internacional) – as quais possuem a mesma taxa de lucro sobre o capital fixo. Este último resultado é por sua vez uma consequência de um equilíbrio entre margens mais altas de lucro para as empresas de capital estrangeiro (e internacional) e intensidade de capital mais baixa para empresas privadas nacionais.

A ausência de um padrão definido para as taxas de lucro bem como a maior parte de suas variações podem ser atribuídas à grande dispersão da intensidade de capital, uma vez que as margens de lucro revelam muito pouca variação entre categorias de propriedade; e as margens de lucro uniformes resultam da estreita correlação entre salários e produtividade, uma vez que outros custos de produção não mostram variações regulares. As taxas de lucro se mostram como uma variável a tal ponto composta que se torna difícil explicar seus valores sem fazer referência a muitas condições além das simples categorias de propriedade. Em outras palavras, as taxas de lucro podem ser tomadas somente como um extremo mas não como o único caso de indicadores que não podem ser explicados somente por critérios gerais, tais como tamanho ou propriedade de capital. Uma forma alternativa de abordagem do assunto seria a de abandonar o esquema de análise da amostra e pesquisar regularidades estruturais no âmbito do setor ou do mercado.

Quando isto é feito, pode-se observar que a presença da empresa internacional entre empresas líderes é um aspecto **entre outros** das estruturas de mercado na indústria brasileira, de tal forma que a ordenação dos setores de acordo com a liderança estrangeira pode indicar apenas uma aproximação grosseira para uma melhor classificação. Os resultados existentes dão contudo um quadro aceitável de como a presença das multinacionais na liderança e a estrutura dos mercados estão correlacionadas em pontos extremos: total liderança estrangeira com oligopólio diferenciado, de um lado, e nenhuma com os mercados mais competitivos de baixa concentração. As estruturas nas quais as diferentes origens de capital geralmente tomam parte – oligopólios concentrados, “oligopólios competitivos”¹⁵ e casos atípicos como bens de capital – compreendem de forma sistemática diferentes alternativas de combinações entre empresas estrangeiras e nacionais, sendo portanto inadequadamente tratados por este esquema de classificação.

Uma visão final de algumas evidências e estudos de casos relativos a expansão e padrões de competição das subsidiárias

15 Para a colocação deste conceito aparentemente paradoxal, ver Tavares (1975). O conceito combina baixa concentração, comportamento oligopolístico entre empresas líderes e características dinâmicas competitivas: preço, flexibilidade, *take-overs*, etc.

multinacionais será realizada agora, com especial referência ao recente crescimento industrial.

Uma entre as várias características incontestáveis das subsidiárias de multinacionais em qualquer lugar é sua tendência no sentido de assumir uma posição vantajosa no que diz respeito ao desempenho dinâmico. Isto não implica necessariamente que ultrapassem as empresas locais no que diz respeito à participação nos mercados, mas muito freqüentemente significa que tendam a se localizar em atividades de rápido crescimento.

Quando se estabelece uma comparação entre as estimativas de participação estrangeira e taxas de crescimento em cada ramo industrial, uma relação bastante clara entre a participação do capital estrangeiro e as taxas de crescimento industrial pode ser identificada, ao menos no que se refere aos ramos que lideram o crescimento. Isto significa que as empresas multinacionais ocupam um lugar bastante significativo e proeminente em setores ou ramos que assumiram efetiva liderança no crescimento da indústria nos últimos 20 anos, e especialmente na fase de rápida expansão (1968/73) do ciclo recente. As exceções são as indústrias de rápido crescimento com considerável participação de capital nacional, como a química e a metalúrgica, bem como os setores quase estagnados (em termos reais) de indústrias dominadas pelo capital estrangeiro, como o fumo.

Em outras palavras, o que é realmente importante sublinhar não é apenas uma mera relação de causa e efeito entre o crescimento e as empresas multinacionais, mas uma estreita identificação dos setores mais dinâmicos com a dominância de capital estrangeiro. Ao ponto em que algumas empresas multinacionais estão totalmente interligadas com alguns setores de tal forma que seria fora de propósito escolher uma direção causal de um para outro. Na verdade, é talvez mais adequado lembrar que tais características dinâmicas são um atributo destes setores específicos no interior de uma dada estrutura industrial, com os encadeamentos correspondentes e o padrão de demanda final determinado, e não das multinacionais como tais.

O outro processo típico de expansão adotado pelas multinacionais – obtenção de fatias de mercado e aquisição de firmas locais pode ser

agora brevemente referido, mesmo se se dispõe de poucas informações seguras a respeito.

A importância da aquisição dos ativos de firmas locais como forma de crescimento e diversificação de empresas multinacionais pode ser sugerida por resultados obtidos por um estudo das filiais norte-americanas:¹⁶ num total de 1.325 dessas firmas situadas na América Latina, 48% são de fato novas empresas, 36% provêm da aquisição de outras firmas e 8% correspondem a fusões ou diversificação/integração de filiais; as firmas restantes têm origem desconhecida. Entretanto, cabe notar que essa é uma prática universal, nem exclusiva nem mais intensa nos países da América Latina. No Canadá, por exemplo, a aquisição de firmas locais representou 54% do número de filiais; na Inglaterra este número é de 50% e no conjunto de países da Comunidade Econômica Européia, 47%. A situação oposta se verifica no Japão, onde 53% das filiais são novas firmas.

Tanto o tamanho ou posição de mercado das firmas locais quanto as diretrizes específicas de política econômica podem ter influência decisiva na tendência assumida por este processo de aquisição, como sugerem os números acima. Mas na medida em que constituem um processo de efetiva “desnacionalização”, deve-se analisar mais detidamente suas condições determinantes básicas, dentro de um quadro de referência, baseado nos padrões de competição.

Como ponto de partida, deve ser feita uma ampla distinção entre os setores dinâmicos, onde as empresas multinacionais ganham posição através da acumulação interna de lucros ou pela penetração durante as fases de crescimento rápido, seja através de novas firmas ou de *take-overs*, e os setores não-dinâmicos, onde elas normalmente se expandem tanto mediante modernização técnica quanto diversificação de produtos (podendo implicar *take-overs*), ou simplesmente por meio da aquisição de firmas locais – especialmente em períodos de recessão, quando se torna preferível simplesmente acompanhar o lento crescimento da demanda.¹⁷ Assim, os *take-overs* podem ocorrer tanto em períodos de prosperidade,

16 Ver Vaupel & Curhan (1969).

17 Ver Fajnzylber (1976).

geralmente em atividades dinâmicas, como em períodos recessivos, notadamente em setores mais competitivos e de crescimento lento. Como resultado, pode ser muito difícil definir um padrão claro de distribuição a longo prazo dos *take-overs* através de dados agregados.

Além de todas as conseqüências políticas e econômicas deste processo no âmbito da concorrência no mercado local, ele também possui reflexos econômicos em âmbito mais geral, um dos quais é a relativa redução do montante da remessa de lucros. Tão logo as condições do mercado interno deixam de encorajar a acumulação do capital estrangeiro, a repatriação dos lucros aumenta de intensidade, podendo sobrecarregar o balanço de pagamentos, desde que uma tendência ascendente da participação estrangeira no capital interno total seja mantida.

No âmbito da concorrência nos mercados, não se dispõe nem de dados satisfatórios nem de um levantamento completo dos principais determinantes e das tendências de *take-over* de firmas locais como forma de expansão das multinacionais. Pode-se, entretanto, mencionar alguns casos específicos unicamente a fim de exemplificar diferentes padrões de competição dessas empresas, dos quais as aquisições representam apenas uma parte.

Um dos mais conhecidos casos típicos de “desnacionalização” de um mercado dominado por firmas locais no Brasil é o da indústria farmacêutica no período do pós-guerra.¹⁸ Até 1940, as firmas locais eram quase inteiramente especializadas na produção de medicamentos populares. O advento de antibióticos, sulfonamidas nos anos 30 e penicilina nos anos da guerra, provocaram uma radical transformação tanto na concepção dos produtos quanto em seu conteúdo tecnológico. As mudanças na estrutura da produção industrial trouxeram uma modificação correspondente na natureza das firmas envolvidas, exceto para um pequeno número de empresas estrangeiras e (menos) nacionais, com linha de produção mais sofisticada e especializada. Na medida em que os novos requisitos técnicos compreendiam um conhecimento científico e atividades de pesquisa mais complexos do que os acessíveis às pequenas

18 Um bom sumário é encontrado em Queiroz & Evans (1977).

empresas, as firmas internacionais ou simplesmente de capital estrangeiro se defrontavam com um mercado atraente e quase desocupado.

Os *take-overs* não representaram na verdade a regra dominante, dado que a maior parte das novas entradas de subsidiárias e as desativações de firmas locais não tiveram lugar através de aquisições de empresas. Este é, portanto, um bom exemplo de como uma desnacionalização real pode ocorrer através de um processo mais suave e insidioso do que os *take-overs* – ou seja, pela hábil utilização dos mecanismos habituais de controle de mercado.

Um padrão distinto emerge do estudo da evolução da indústria têxtil. Dificilmente ela pode ser caracterizada pelo mesmo rótulo de “desnacionalização”, mesmo se uma grande quantidade de capital estrangeiro ingressou e ganhou posição nesta indústria no pós-guerra. Isto porque as firmas locais continuam a deter a maior parcela das vendas e o maior número de firmas-líderes, como indicam os dados disponíveis. Mas a indústria têxtil constitui um interessante exemplo de expansão de filiais de multinacionais por meio de diversificação de produtos e modernização, sem deslocar em termos absolutos as firmas e mercados locais existentes em outras palavras, encontrando um *modus vivendi* de coexistência.¹⁹

Desde o fim dos anos 60 e início dos anos 70, as *joint-ventures* ganharam preferência como uma alternativa à competição direta entre multinacionais e o capital local em diversos setores, especialmente em mineração, equipamento mecânico pesado, indústria petroquímica e indústrias metalúrgicas, além de indústrias de bens de consumo tais como têxtil e aparelhos elétricos. Um aspecto interessante desse tipo de associação é a presença freqüente de um parceiro estatal, particularmente quando estão envolvidos grandes quantias de investimento e um risco considerável – como por exemplo em mineração, metalúrgica básica e petroquímica. O tradicional “tripé” da economia brasileira – empresas estatais, nacionais privadas e multinacionais – está, ao que tudo indica, reunindo suas forças em empreendimentos comuns como um caminho para a coexistência mais cautelosa e mutuamente rentável.

Talvez o significado último desta tendência seja o de que ela culmina uma transformação de longo prazo da relação das empresas internacionais com os países de desenvolvimento atrasado, distanciando-

19 Ver a respeito também Queiroz & Evans (1977).

se dos mecanismos predatórios de exploração pura e simples dos recursos locais com o objetivo de lucro fácil e imediato, típicos da primeira metade do século, na direção de padrões de comportamento e de produção progressivamente uniformes em âmbito mundial, até alcançar o mais alto grau de “adaptação” ao meio ambiente – ou, o que provavelmente é equivalente, quando o processo de industrialização do país receptor está suficientemente avançado.

Referências bibliográficas

- CANO, W. *Raízes de concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977/Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (Economia 30 Anos – UNICAMP, 1).
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio*. Campinas: UNICAMP. IFCH, 1975. (Tese, Doutorado)/ Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (Economia 30 Anos – UNICAMP, 4).
- CASTRO, A. C. *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- DEAN, W. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: Difel, 1971.
- DUNNING, J. Capital movements in the twentieth century. In: _____. (Ed.). *International investment*. Middlesex: Penguin, 1972.
- FAJNZYLBER, F. A empresa internacional na industrialização da América Latina. In: SERRA, J. (Ed.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- FINEP. *Estrutura industrial e empresas líderes*. 1978. (Mimeo.).
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. Campinas: UNICAMP, 1975.
- MALAN, P. et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.
- MERHAV, M. *Technological dependence, monopoly and growth*. London: Pergamon Press, 1969.
- NAÇÕES UNIDAS. *Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*. New York, 1973.
- QUEIROZ, M. V., EVANS, P. Um delicado equilíbrio; o capital internacional e o local na industrialização brasileira. *Caderno CEBRAP*, São Paulo, n. 28, 1977.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1975. (Tese, Livre-Docência)/Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (Economia 30 Anos – UNICAMP, 6).

VAUPEL, J., CURHAN, J. *The making of multinational enterprise*. Harvard Univ. Press, 1969.

VERNON, R. *Sovereignty at bay*. New York: Basic Books, 1971.

VILLELA, A., SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA, 1973.

Investimento estatal 1974/80: ciclo e crise

*Henri Philippe Reichstul²
Luciano G. Coutinho³*

Introdução

Em trabalho anterior⁴ os autores procuraram estudar a constituição (na etapa 1956/61) e posterior desenvolvimento do que denominaram de Setor Produtivo Estatal (SPE). Neste trabalho, o objetivo é aprofundar e atualizar algumas das questões centrais levantadas no estudo anterior, mais especialmente, abordar o papel e importância das inversões das empresas estatais durante a fase de reversão cíclica que se segue a 1973. Outro aspecto fundamental a ser tratado refere-se à questão da “autonomia” das grandes empresas estatais, notadamente de suas holdings setoriais, seja no que toca à determinação das respectivas políticas setoriais, seja no que se refere às decisões (e implementação) dos investimentos e sua forma de financiamento.

Retomemos, antes, algumas das conclusões colocadas pelo trabalho anterior:

(1) A formação e expansão dos blocos produtivos estatais fornecedores de insumos básicos (de uso amplo e generalizado),⁵ na fase de 1956/61, viabilizou a constituição de base produtiva pesada do Departamento 1, representando, assim, um dos pilares essenciais para a consolidação do estágio decisivo do processo de industrialização;

1 Artigo originalmente escrito em 1981.

2 Professor do Departamento de Economia da USP.

3 Do Departamento de Economia da UNICAMP.

4 Vide Coutinho & Reichstul (1977).

5 Basicamente: siderurgia, petróleo e derivados, energia elétrica, mineração.

(2) As significativas mudanças na estrutura industrial, nesta etapa, configurando a formação das bases materiais para sustentação da dinâmica interdepartamental, tornaram a determinação do movimento da economia predominantemente endógena.

(3) Admitindo que o movimento cíclico seja predominantemente influenciado pelo ritmo de variação das inversões do setor privado, importa ressaltar que – dado o peso e características do investimento do SPE (elevadíssima relação capital/produto, longos prazos de maturação, indivisibilidades técnicas) – as flutuações da inversão produtiva estatal refletem-se de forma marcante e importante na determinação daquele movimento. A contratação do investimento estatal pós-1961 contribuiu para acentuar a fase depressiva 1963/67; a recuperação do crescimento, a partir de 1968, foi auxiliada pela reativação das inversões em importantes segmentos do SPE. Finalmente, a aceleração dos seus investimentos entre 1970 e 1974 também contribuiu para exacerbar a fase do auge. Em resumo, ressalvadas as diferenças de comportamento setorial, o fluxo total de investimento do SPE tendeu a agudizar o movimento cíclico.

(4) Na etapa de desaceleração subsequente (1974/79) foi avançada a hipótese de que as empresas do setor estatal, tendo adquirido elevado grau de autonomia na fase de ascenso cíclico, poderiam, em certa medida, “contra-arrestar” o movimento recessivo das inversões globais. Desta forma, o investimento do SPE teria um papel crucial na demarcação do piso da desaceleração do crescimento, assumindo característica estabilizadora ou anticíclica. Esta hipótese, apenas sugerida no trabalho anterior, deverá ser examinada no presente estudo.

Na fase de expansão 1968/73 as condições extremamente favoráveis de crescimento aliadas à permissividade da política econômica, tornaram possível um elevado grau de autonomização empresarial e financeira das empresas estatais. Os elevados coeficientes de autofinanciamento (com exceção das empresas siderúrgicas) permitidos pela política de realismo tarifário, no contexto do regime autocrático, permitiram à cúpula gerencial das grandes empresas estatais desfrutar considerável grau de independência, autonomia de decisão quanto às prioridades de investimento e ampla liberdade quanto à

capacidade de influenciar, ou mesmo de definir, as políticas setoriais respectivas.

Na fase de descenso cíclico teria ocorrido uma erosão nos distintos níveis de autonomia do setor empresarial estatal, notadamente com relação à capacidade de fixar as grandes políticas setoriais. Por outro lado, as grandes empresas holdings setoriais, operando com maior flexibilidade financeira, teriam utilizado fortemente sua capacidade de endividamento (especialmente através de dívida externa) para continuar apoiando a expansão dos investimentos. Dissipadas, as nuvens de fumaça provocadas pela intensa controvérsia sobre a “estatização” em 1975/76, nos parece que a relação entre as empresas estatais e a política econômica tornou-se mais conflitiva e complexa. De um lado, o Estado tendeu a utilizar as empresas como instrumento de implementação de novas prioridades e, particularmente, como agente de captação de recursos externos, tentando restringir seu raio de manobra. De outro lado, as empresas esforçaram-se por escapar, sucessivamente, às novas restrições que foram sendo impostas, procurando impor seus pontos de vista e planos de investimentos.

Em 1979, as crescentes dificuldades de manejo dos instrumentos de política econômica, manifestas na forte aceleração inflacionária e no desequilíbrio das finanças públicas, levaram à guinada radical de orientação da política, após agosto, com a substituição de ministros do Planejamento. A tentativa – posteriormente frustrada – de “administrar” a crise, sem cair na recessão, requeria necessariamente que se ampliassem os controles institucionais, de forma ainda mais centralizada, e que se buscasse incrementar a receita fiscal de modo a recuperar o raio de manobra e a capacidade de regulação do Estado, já visivelmente desgastadas. Foi dentro deste quadro que, entre outras mudanças, criou-se a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), em outubro de 1979, submetendo finalmente as empresas estatais a uma instância de controle unificado e centralizado, que se foi tornando cada vez mais efetivo. A análise da evolução da autonomia relativa das empresas estatais requer, portanto, que se reflita sobre a política econômica no período 1974/81, anotando suas inflexões, vicissitudes e capacidade operativa.

No item 4, acima, sugeriu-se que os investimentos do setor produtivo estatal teriam assumido caráter eminentemente estabilizador ou “anticíclico”, na conjuntura de desaceleração recente, até 1979. Na segunda metade de 1980, cortes significativos foram implementados sobre o investimento do setor estatal, com o agravante de que estes cortes incidiram sobre orçamentos já deteriorados pela inflação. Neste contexto, o investimento das empresas estatais provavelmente deixou de atuar como força estabilizadora, tornando-se fator agravante e quiçá precursor do forte movimento recessivo desencadeado em fins de 1980.

Nas seções que se seguem tenta-se discutir, à luz das informações e dados disponíveis, os dois aspectos cruciais já mencionados: a questão da “autonomia” das empresas estatais e o papel dos seus investimentos nas fases de desaceleração e recessão.

Tendências gerais do investimento público (pós-1973)

A análise do perfil de desaceleração após 1973, ilustrada pela Tabela 1, mostra que a taxa de crescimento real da formação bruta de capital fixo FBCF decaiu (a partir de 1975) com defasagem de um ano com relação à taxa de crescimento do PIB. Na verdade, em 1974, enquanto o crescimento do PIB começou a desacelerar, a taxa de crescimento da FBCF,⁶ pelo contrário, atingiu um pico de 18,4%, ainda alimentada pela maturação de decisões de investimento tomadas no período de auge e sancionadas pelo clima de otimismo que imbuiu a proposta do II PND.

Em 1975, os investimentos induzidos pelo Plano ainda sustentaram uma elevada taxa de crescimento da FBCF (9,4%), superior à taxa de crescimento do PIB. Como resultado, este esforço de investimento realizado num período de desaceleração da produção corrente implicou um acréscimo da participação do investimento total sobre o PIB. Portanto, a reversão do movimento cíclico, em contraste com a queda abrupta observada nas economias avançadas, processou-se lentamente – configurando uma fase de “transição” no período 1974/75.

⁶ Considerou-se, para fins desta análise, a série de taxas de FBCF deflacionada pelo deflator implícito da própria FBCF, linha 4-c da Tabela 1.

A partir de 1976, a taxa de crescimento da formação de capital contraiu-se significativamente, atingindo níveis muito baixos ou mesmo negativos (dependendo do deflator utilizado conforme a Tabela 1) níveis esses inferiores ao crescimento do produto, caindo, assim, a proporção do investimento total sobre o PIB.

Após a sensível contração observada em 1977, a FBCF manteve uma taxa de crescimento bastante reduzida na fase 1978/80. Por outro lado, o PIB, após a inflexão de 1977, voltou a crescer em níveis razoavelmente elevados, acelerando-se especialmente na segunda metade de 1980. Este crescimento deveu-se, em grande parte, ao desempenho favorável do setor de bens intermediários (onde se concentra a produção do SPE) e do setor de bens duráveis, que cresceu a taxas bastante elevadas em 1978 e 1980.

Nesta fase, o crescimento moderado da FBCF, acompanhada da sustentação de um patamar de crescimento do produto nacional, conjugou-se a uma forte elevação da taxa de inflação (saltou de um patamar de 29,5% a.a. entre 1973 e 1975 para 42% a.a. entre 1976 e 1978) e uma deterioração do Balanço de Pagamentos, cujo déficit adquire caráter predominantemente financeiro. Tudo isto, aliado à “ciranda financeira” exacerbada, configura claramente a situação de crise a partir de 1976, que se manifesta no âmbito do Estado num fracionamento dos interesses dominantes e, em termos de governo, num desgaste e estreitamento do raio de manobra da política econômica.

A tentativa posterior (2^o semestre de 1979 a novembro de 1980) de administrar a crise, evitar a recessão e recuperar a efetividade da política econômica permitiu que se sustentasse o crescimento acelerado, enquanto a inflação saltava outra vez, para um patamar superior a 100% ao ano. Este último impulso de crescimento, no quadro de crise estrutural já descrito, assentou-se em fatores voláteis e instáveis: formação defensiva/especulativa de estoques, antecipação de consumo de duráveis, importações aceleradas pela prefixação cambial. O abandono desta política em favor de uma opção francamente recessionista em novembro de 1980 inverteu abruptamente aquela expansão “frágil”, provocando um movimento recessivo extremamente agudo em 1981.

Tabela 1
Taxas de crescimento da formação bruta de capital fixo, do Produto Interno Bruto
e da indústria de transformação

Item	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Formação bruta de capital/PIB												
	22,9	22,9	22,9	23,0	24,2	25,4	23,7	21,9	22,0	21,5	22,0	
2. Taxa de crescimento PIB	13,3	13,3	11,7	14,0	9,8	5,6	9,0	4,7	6,0	6,4	8,0	0,8
3. Indústria de transformação												
• Base de capital			14,0	16,6	7,8	3,8	13,0	2,9	7,3	7,0	7,5	-6,1
• Bens intermediários			25,7	27,7	22,3	4,7	18,9	-4,5	6,1	5,7	6,6	-9,7
			14,8	18,3	9,3	6,3	12,7	7,5	6,8	9,2	8,2	-6,6
4. Crescimento real da FBCF (a)	8,0	13,4	1,5	20,5	18,1	14,8	2,3	-2,3	7,2	5,4	10,3	
por distintos deflatores (b)	8,2	16,4	11,7	14,5	15,1	10,9	1,7	-3,2	6,5	4,0	10,5	
(c)	n.d.	18,5	15,5	14,6	18,4	9,4	6,4	2,8	3,9	n.d.	n.d.	
(d)	13,5	17,6	12,8	20,3	14,0	11,6	6,9	0,9	11,3	3,7	2,2	

(a) deflacionado pelo IGP – col. 2.

(b) deflacionado pelo deflator implícito do PIB.

(c) deflacionado pelo deflator implícito da FBCF, infelizmente só disponível até 1978.

(d) deflacionado pelo IPA-DI de bens de produção.

Fonte: Conjuntura Econômica – Contas Nacionais (fev. 1981). Relatório Anual do Banco Central (1980).

Dados de crescimento industrial – FIBGE:

O que teria ocorrido com a formação bruta de capital fixo no contexto deste crescimento volátil e de sua reversão?

A FBCF, se deflacionada por um índice específico de bens de produção (IPA-DI de bens de produção) já apresentava uma redução de sua taxa de crescimento em 1980 e, decerto, deve apresentar um significativo decréscimo absoluto em 1981. De outro lado, se a FBCF for deflacionada pelo IGP – coluna 2 ou pelo deflator implícito do PIB, apresenta uma taxa de crescimento significativa (da ordem de 10% a.a.), de modo que sua participação no PIB teria, inclusive, crescido ligeiramente. Ao que tudo indica, os fatores ajustamentos de preços básicos, impostos, maxi e outras medidas promovidas pela política heterodoxa de 1979/80, provocaram inusitada divergência entre os vários índices de preços. O IPA (inclusive o seu componente bens de produção) apresentou uma tendência altista apreciável em relação aos demais índices. Por isso, pode-se inferir (com o uso de um deflator específico) que a participação da FBCF no PIB deve ter-se reduzido em termos reais, em 1980, tendência esta que deve agravar-se acentuadamente em 1981.

Tabela 2
Participação do Estado e do setor privado na formação bruta de capital fixo (%)

Item	1965 ⁽¹⁾	1970 ⁽¹⁾	1974	1975 ⁽¹⁾	1976	1977	1978	1979	1980
Setor privado	61,9	61,2	60,2	58,0	57,6	56,9	57,5	56,3	
Setor público	38,1	38,8	39,8	42,0	42,4	43,1	42,5	43,7	
• Administração privada (governo)	24,8	18,5	16,5	16,9	17,7	17,5	16,1	15,0	
• Empresas públicas	13,3	20,3	23,3	25,1	24,7	25,6	26,4	28,7	22,7
SPE			15,1	16,3	16,8	18,8	20,3	20,8	18,1
Outras			8,2	8,8	7,9	6,8	6,1	7,9	4,6

Fonte: ⁽¹⁾ 1965, 1970, 1975 – FGV. Centro de Estudos fiscais (publicado por Julian Chacel, *O Estado de São Paulo*, 9 out. 1977).

1974, 1976, 1977 e 1978 – Estimativa dos autores através do seguinte procedimento: a) inversões de administração direta através das Contas Nacionais, FGV, segundo as estimativas disponíveis em 1979; b) inversões das empresas públicas estimadas através de informações diretas das empresas e dos orçamentos anuais de investimento da SEPLAN; c) setor privado estimado por resíduo da FBCF total das Contas Nacionais.

1979, 1980 – Dados da FGV, Conjuntura Econômica, fev. 1981, para a FBCF e Investimento do governo (administração direta); dados da SEST-SEPLAN para os investimentos das empresas públicas atualizadas com informações diretas das empresas, exclusive bancos públicos, universidades, outras autarquias e o SINPAS. Para 1979, a dedução dos investimentos destes organismos foi por estimativa, com base nas proporções observadas para 1980.

Para melhor compreender o movimento do fluxo de investimentos ao longo da década de 70 é necessário decompor a formação de capital fixo em pelo menos quatro categorias: investimento privado, investimento governamental (administração direta), inversões das empresas públicas não diretamente ligadas à produção⁷ (transportes, comunicações e outras) e investimentos do setor produtivo estatal, conforme se vê nas Tabelas 2 e 3 e nos Gráficos 1 e 2.

O ritmo de crescimento do investimento privado, após o pico de 1973/74, desacelera-se para um nível de 6,8% a.a. no biênio 1975/76, contraindo-se sensivelmente em 1977, recuperando-se moderadamente em 1978, para cair novamente em 1979. Sua participação no investimento total cai de um nível pouco superior a 60% (verificado no período de auge) para aproximadamente 57% entre 1975 e 1979.

O comportamento do investimento da indústria de transformação teria apresentado um perfil recessivo mais acentuado, a julgar pelas informações da Sondagem Conjuntural elaborada pela FGV analisadas por Bonelli & Werneck (1978: 190). Segundo estes autores, a taxa de crescimento da formação de capital na indústria de transformação teria despencado de 30,8% em 1974 para 6,6% em 1975 e - 11,8% em 1976, recuperando-se ligeiramente em 1977, com 4,3%.

As duas fontes de informação indicam que em 1973/75 o investimento privado, respondendo ao auge econômico e depois aos estímulos do II PND, mantém uma taxa de crescimento positiva, embora cadente. A partir de 1976 o investimento privado teria crescido muito modestamente (ou mesmo a taxas negativas em certos períodos), oscilando em torno de uma tendência muito débil. Em 1980 é provável que o investimento privado tenha demonstrado uma certa recuperação que, por sua vez, deve ter sido intensamente revertida pela recessão de 1981.

7 Neste trabalho classificou-se o setor público nas seguintes categorias: a) Governo (correspondendo à administração direta em todos os níveis mais autarquias e outras entidades que dependem do orçamento público; b) Empresas Públicas, subdivididas em: 1) setor produtivo estatal, SPE, constituído por grandes empresas e suas subsidiárias ligadas diretamente à base de estrutura produtiva da economia; 2) Empresas e autarquias não ligadas diretamente à atividade produtiva, atuando nas áreas de serviços, transportes e bens públicos.

Por outro lado, até 1980, os investimentos do setor público não teriam apresentado um perfil recessivo tão acentuado, desacelerando-se gradualmente, e contribuindo, portanto, para sustentar o investimento total, impedindo uma queda mais pronunciada. O Gráfico 1 ilustra este ponto.

A análise mais desagregada dos investimentos do setor público revela que ocorreram tendências bastante divergentes entre seus principais componentes. O investimento convencional do governo (administração centralizada, inclusive autarquias) cresceu a taxas elevadas até 1976, infletindo depois como resultado dos cortes no gasto público, apresentando uma taxa média negativa entre 1977 e 1979. Estes cortes refletem a tentativa de executar uma política ortodoxa de estabilização de preços, a partir de meados de 1976, quando naufraga a implementação das metas do II PND.

Tabela 3
Taxas implícitas de crescimento dos componentes da formação bruta de capital

Item	Média para 1970/74	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Setor privado	15,8	7,5	6,1	0,0	12,5	1,5	
2. Setor público	17,3	17,8	7,9	2,6	9,2	6,6	
- Governo	12,5	14,3	11,9	0,0	2,4	-3,4	
- Empresas públicas	21,8	20,2	5,2	4,6	14,8	12,7	-19,1
SPE		20,4	10,2	12,9	20,2	6,2	-11,0
Outras		19,8	-4,1	-13,1	0,0	34,3	-40,5
3. FBCF - total	16,4	11,6	6,9	0,9	11,3	3,7	2,2

Fonte: Taxas implícitas, decompostas com base nas participações percentuais da Tabela 2, sobre a evolução real da formação bruta de capital fixo deflacionada pelo IPA-DI - bens de produção. Estes resultados são diferentes da tabela equivalente apresentada em trabalho anterior, que utilizou como base a FBCF deflacionada pelo seu deflator implícito. Este último nos parece mais adequado, porém, não estando disponível para 1979/80, optou-se pelo IPA-DI - bens de produção.

Os investimentos das empresas públicas não diretamente ligadas à produção (transportes, telecomunicações, etc.) também sofrem interrupções após 1975, apresentando taxas negativas em 1976 e 1977, como resultado dos cortes acima mencionados. O investimento

convencional (saúde, educação, saneamento) e os investimentos no setor de transporte e comunicações revelaram-se mais vulneráveis à política de cortes. Isto é compreensível pelo fato de que estes setores não estão ligados diretamente à estrutura produtiva, e ademais, não possuem grande capacidade de articular e defender seus interesses dentro do Estado.⁸ No Gráfico 2, pode-se observar que o investimento das empresas públicas não-produtivas apresenta oscilações ainda mais acentuadas que as do investimento do governo. É curioso observar que o conjunto destes investimentos – ao contrário do que ocorrera na crise 1963/67⁹ – assumiu uma característica claramente instabilizadora após 1975, como se pode ver na Tabela 3.

O conjunto do investimento público só manteve uma taxa de crescimento positivo, apesar de relativamente mais baixa entre 1976 e 1979, porque as inversões do setor produtivo estatal apresentaram taxas elevadas de crescimento, embora com oscilações, neste período de desaceleração progressiva. Com efeito, no período recente – até 1979 – os investimentos do SPE mantiveram-se crescendo a taxas bastante elevadas (12,4% a.a. entre 1976 e 1979), sem demonstrar uma tendência sensível de desaceleração.

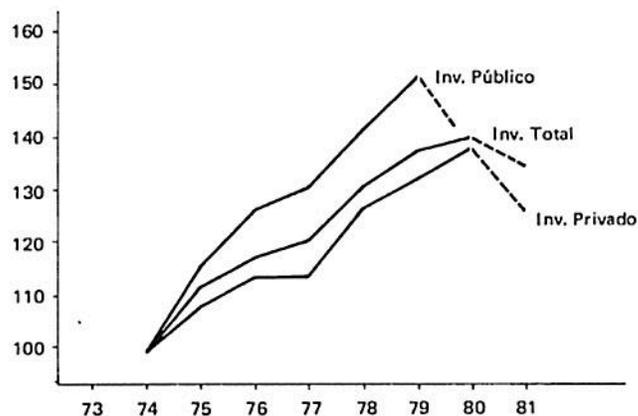
Desta forma, o SPE ganhou um peso crescente dentro da formação bruta de capital total, saltando de aproximadamente 15% em 1974 para cerca de 21% em 1979. De fato, a Tabela 2 mostra que as inversões do SPE cresceram, em geral, a taxas mais altas do que todos os outros componentes da formação bruta de capital. Com relação à política de cortes nos investimentos públicos, o SPE aparecia como pólo resistente e privilegiado, atuando de forma claramente anti-recessiva, com efeitos estabilizadores sobre o investimento total. A capacidade demonstrada pelas empresas do setor produtivo estatal em “resistir” por bastante tempo aos controles governamentais será analisada mais adiante. Aqui interessa colocar em relevo a aparente inversão de papéis na reversão cíclica recente: o investimento governamental que anteriormente tivera função anticíclica, na fase recente contribuiu para instabilizar e agravar as tendências recessivas. De outro lado, as inversões do SPE, que na crise 1963/67 haviam atuado de modo agudizador do movimento

⁸ Vide sobre isto a Tese para concurso de professor titular de Carlos F. Lessa (1978).

⁹ Cf. Coutinho & Reichstul (1977).

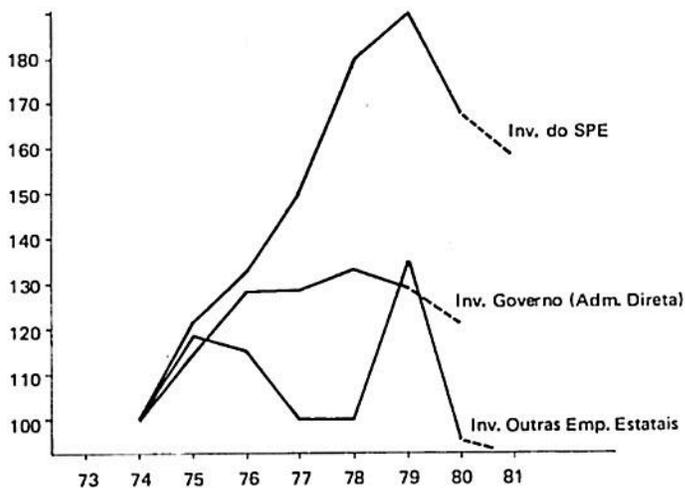
cíclico, após 1974 vinham exercendo papel anticíclico, papel esse que se prolongou até meados de 1980.

Gráfico 1
Formação bruta de capital fixo: pública e privada
(1974 = 100)



Fonte: Dados da Tabela 3.

Gráfico 2
Formação bruta de capital fixo do Setor Público



Fonte: Dados da Tabela 3.

A mudança de comando da política econômica, em agosto de 1979, não afetou de imediato a continuidade dos investimentos das empresas estatais. Entre outubro de 1979 e maio de 1980 a SEST foi criando, rapidamente, instrumentos de informação e controle sobre as empresas. Finalmente, em junho de 1980, foram implantados cortes efetivos (15% de redução sobre os volumes orçados em fevereiro, que já haviam sido corroídos pela aceleração da inflação). Estes cortes redundaram numa queda geral dos investimentos das empresas públicas (-19% em 1980) e, **pela primeira vez**, os investimentos do SPE foram significativamente reduzidos em termos reais (-11%). Desta forma, a participação dos investimentos das empresas públicas (e particularmente as do SPE), no total da formação bruta de capital fixo, reduziu-se sensivelmente, caindo de quase 29% em 79, para 23% em 1980.

Os cortes do investimento estatal em junho de 1980 já prenunciavam a guinada da política econômica na direção recessionista, explicitamente adotada depois com o “pacote” de novembro, que reiterou a intenção de aprofundar os cortes no investimento público. Outra vez, os orçamentos (para 1981) foram elaborados com base numa taxa prevista de inflação bastante irrealista (de 60%). Por isso, provavelmente, o fluxo de investimentos do setor estatal deve reduzir-se novamente, em 1981, configurando-se claramente como instrumento recessivo.

É interessante notar que, **pela primeira vez**, o investimento das empresas públicas, sob o controle da SEST-SEPLAN, passa a ser utilizado como instrumento de política macroeconômica, muito embora vise apenas objetivos conjunturais: desaquecer a economia e controlar o fluxo de caixa governamental dentro das estreitas metas de expansão da base monetária. Isto não se faz sem sérios conflitos, posto que as principais empresas estatais (do SPE, especialmente) haviam desenvolvido os seus planos de expansão de longo prazo, com base em mecanismos institucionais solidificados.

Tendências do investimento produtivo estatal pós-1974

Uma pesquisa de Sulamis Dain (1979) com dados do Centro de Estudos Fiscais da FGV, confirmou que o investimento das empresas

estatais acompanhou a aceleração generalizada das taxas de acumulação na fase de auge do ciclo, entre 1970 e 1973.

Na conjuntura recessiva pós-1973, a rebaixa do patamar de crescimento, associada ao recrudescimento inflacionário, contração do investimento privado (após 1975) e contração do investimento governamental (após 1976) tenderam a provocar um mergulho na taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo. Entretanto, como foi visto na seção anterior, os investimentos do SPE ajudaram, decisivamente, a evitar este mergulho, até meados de 1980, quando cortes significativos foram impostos às inversões das empresas estatais.

Cabe agora examinar, de forma mais desagregada, como se comportaram os vários componentes do investimento produtivo estatal ao longo do período 1974/80:

(1) O setor de energia elétrica (sistema Eletrobrás mais Itaipu), o mais importante segmento do SPE, representando aproximadamente 10% da inversão total da economia no biênio 1977/78, manteve o ritmo de crescimento do seu fluxo de investimento, sem interrupções, desde 1970, segundo a Tabela 4. De fato, após ter alcançado uma média de crescimento anual de 19,3% no período de auge (1970/73) o investimento do setor elétrico continuou a crescer praticamente à mesma velocidade até 1978 (16% a.a.).

Em 1979, as inversões se estabilizaram num patamar bastante elevado mas tenderam a cair, em 1980, em função da política de cortes orçamentários já comentada. Esta tendência, decerto, manteve-se em 1981, em face da taxa de inflação “irreal” assumida na elaboração dos orçamentos. É preciso notar, no entanto, que a redução do investimento elétrico está limitada pelo grande número de projetos prioritários **em curso** (Itaipu, Tucuruí, linha de transmissão). O atraso destes projetos cortaria o fluxo de novos financiamentos e tenderia a envolver o setor em graves dificuldades financeiras, ainda mais sérias do que as que enfrenta atualmente, devido à carga inflexível de juros e amortizações da dívida já contratada. Além disso, as definições atuais sobre o planejamento do setor, até o ano 2000 (Plano 2000), basearam-se em hipóteses mais

conservadoras a respeito da projeção do crescimento da demanda de energia elétrica e, por conseguinte, do investimento programado. Deste ponto de vista, não existe espaço para alterações de porte no cronograma de inversões até 1985, considerado praticamente “fechado”, pelos técnicos do setor.

Tabela 4
Energia elétrica: ⁽¹⁾ inversões – Cr\$ milhões

Ano	Valores correntes	Valores reais 1977 = 100	Taxa de crescimento anual
1969	2.484,9	143,98	1,1
1970	3.725,2	189,07	31,3
1971	4.920,5	215,21	13,8
1972	6.754,4	253,50	17,8
1973	8.847,2	290,05	14,4
1974	12.973,5	318,88	9,9
1975	20.961,8	391,75	22,9
1976	33.025,9	456,01	16,4
1977	52.652,1	526,52	15,5
1978	82.516,0	618,10	17,4
1979	126.515,0	605,33	-2,1
1980	246.667,0	547,05	-9,6

⁽¹⁾ Sistema Eletrobrás + Itaipu.

Deflator utilizado: IPA-DI de bens de produção.

Fonte: Eletrobrás.

É evidente que, em função do seu peso e da regularidade do seu crescimento ao longo da década de 70, o setor elétrico constitui fator preponderante na sustentação dos investimentos do SPE, particularmente na conjuntura de desaceleração 1976/79. A magnitude destes investimentos garantiu à construção civil pesada, aos setores de bens de capital e material elétrico um fluxo contínuo de demanda, assegurando seu crescimento regular, acima da média da indústria de transformação, no período 1974/79. Fica claro, assim, o papel marcadamente anticíclico que o setor desempenhou até 1979.

Todavia, o corte efetuado no investimento elétrico, em junho de 1980, começou a inverter este papel, provocando uma queda real (9,6%) no volume de encomendas, transmitindo estímulos recessivos para os seus setores fornecedores e de apoio. Neste caso, sob o controle da SEST-SEPLAN, o investimento do setor perde sua característica estabilizadora,

antecipando a forte recessão que se tornou explícita no primeiro trimestre de 1981. Entretanto, é preciso ver com cautela a utilização continuada do setor como instrumento recessivo. Em função de suas obras prioritárias, em curso, o setor elétrico tenderá a resistir, com efetividade, a uma política de cortes sucessivos no seu programa de investimento.

(2) O sistema PETROBRÁS (petróleo, derivados, petroquímica, etc.), o segundo segmento mais importante do SPE (4,5% aproximadamente da FBCF), apresentou um comportamento menos homogêneo: na fase de auge do ciclo, o sistema manteve uma elevada taxa de crescimento do fluxo de inversões (32,2% a.a. entre 1969 e 1971 – ver Tabela 5), acompanhando a rápida expansão do consumo dos derivados, com uma ligeira queda em 1972 (-2,7%). Esta representou uma fase de intensa diversificação das atividades da empresa, em busca de linhas de rentabilidade elevada e relativo atraso dos gastos com prospeção.

Tabela 5
PETROBRÁS: inversões – Cr\$ milhões

Ano	Valores correntes	Valores reais ⁽¹⁾ 1977 = 100	Taxa de crescimento anual
1969	827,5	47,95	10,3
1970	1.488,8	75,56	57,6
1971	2.488,3	108,83	44,0
1972	2.820,9	105,87	-2,7
1973	3.868,9	126,84	19,8
1974	7.248,0	178,15	40,5
1975	11.849,2	221,45	24,3
1976	15.963,9	220,42	-0,5
1977	23.264,0	232,64	5,5
1978	32.751,9	245,33	5,5
1979	51.140,0	244,69	-0,2
1980	99.200,0	220,00	-10,1

⁽¹⁾ Deflacionados pelo IPA-DI – bens de produção.

Fonte: Relatórios anuais da PETROBRÁS.

Na fase seguinte (entre 1973 e 1975) a empresa, num grande esforço, retoma o ritmo de crescimento das inversões a uma taxa de 28,2% a.a., dobrando o nível absoluto da inversão real em três anos. Era de se esperar que, com a quadruplicação dos preços do óleo bruto em 1973, a empresa passasse a investir pesadamente em exploração e capacidade de produção. Entretanto, uma reordenação sensível da

estrutura de inversões do sistema PETROBRÁS só ocorreu a partir de 1976 (vide Tabela 6), quando os dispêndios com prospeção – notadamente na plataforma continental – e capacidade de produção ganham peso crescente. Em contrapartida, os investimentos em refinação, derivados e distribuição foram muito menos intensos que na fase anterior, em virtude da política de contenção do crescimento do consumo. A reestruturação dos investimentos na direção apontada tendeu a enfraquecer a articulação do setor com a indústria de bens de capital.¹⁰ Isto foi parcialmente compensado pela diversificação das inversões na área petroquímica e pela manutenção do patamar nas atividades de transporte e terminais.

Contudo, foi somente a partir do segundo choque do petróleo que a empresa passou a comprometer a maior parte dos seus recursos com os dispêndios em prospeção e produção, atingindo, em 1980, 70,5%¹¹ do investimento total da PETROBRÁS. Desta forma, os cortes impostos aos investimentos da PETROBRÁS, que reduziram o seu volume real, em – 10%, em 1980, não afetaram tanto a prospeção e produção mas, principalmente, a atividade de refino.

Considerando que o setor elevou extraordinariamente o seu volume real de inversões entre 1973 e 1975 e manteve este elevado nível absoluto a partir de 1976, pode-se atribuir ao investimento do sistema PETROBRÁS, até 1979, um papel de sustentação do fluxo, da formação bruta de capital fixo, atuando, assim, de forma estabilizadora na fase de desaceleração da economia.

A queda real no seu investimento em 1980 inverte este papel, e seu efeito recessivo tende a ser ampliado pelo fato de que os cortes se concentram justamente nas atividades que possuem maior articulação com a indústria nacional, como o refino, transportes e terminais.

Quanto à possibilidade de que os investimentos da PETROBRÁS venham a ser continuamente reduzidos, pela atual política de controle,

10 O índice de nacionalização de bens de capital utilizados para a perfuração de poços petrolíferos atinge 30% no continente e somente 10% no mar.

11 Para o 1º trimestre de 1981 esta proporção alcançou cerca de 79% do gasto total de investimento.

com objetivos recessionistas, deve-se lembrar que, neste caso, também existem ponderáveis fatores de resistência. Em primeiro lugar, a gravidade da situação do Balanço de Pagamentos requer que se limite efetivamente o crescimento das importações – o que necessariamente implica um crescimento acelerado da produção doméstica e, portanto, na vigorosa sustentação do atual programa de prospeção. De outro lado, ajustamentos se fazem necessários na estrutura de refino, especialmente para acomodar a composição do craqueamento ao menor crescimento do consumo de gasolina e à maior necessidade de óleo diesel. Tudo isso antepõe certos limites de resistência para uma política indiscriminada e continuada de cortes.

Tabela 6
Composição do investimento da PETROBRÁS
(em percentagem)

Ano	Exploração e produção	Refinação	Transportes terminais e oleodutos	Indústria do xisto	Subsidiárias	Outros
1973	29,5	25,3	21,9	0,9	13,8	8,6
1974	26,9	38,4	19,8	0,8	11,2	2,9
1975	27,8	36,8	26,2	0,6	5,5	3,1
1976	36,3	30,9	21,5	0,7	5,1	5,5
1977	39,9	22,3	26,6	0,6	7,2	3,4
1978	46,9	18,0	21,9	0,9	7,0	5,3
1979	54,8	17,6	11,3	1,2	9,8	5,3
1980	70,5	9,4	7,3	1,0	8,7	3,1

Fonte: Relatórios anuais da PETROBRÁS.

(3) O setor de Siderurgia apresentou elevadas taxas de crescimento do fluxo de inversões desde o início dos anos 70, quando respondeu, com atraso, à aceleração do crescimento da demanda de aço, através da implementação do Estágio II do Plano Siderúrgico. Este se encontrava em plena execução quando sobreveio a fase de reversão do crescimento da economia. O déficit de importação de produtos siderúrgicos tornou-se particularmente grave, no contexto do Balanço de Pagamentos fortemente desequilibrado após 1973. Isto obrigou a unia reestruturação da política e instrumentos de atuação no setor (criação da SIDERBRÁS) no sentido de antecipar o Estágio III do plano de expansão, com o objetivo de garantir uma elevada taxa de crescimento da oferta doméstica. Os dados preliminares exibidos na Tabela 7 mostram que o setor manteve uma taxa

média de crescimento do fluxo de inversões bastante elevada – 31,1% a.a. – entre 1972 e 1978. Entretanto, à semelhança do que foi observado no estudo anterior,¹² o fluxo de investimentos do setor continuou apresentando fortes oscilações e descontinuidades. Na fase recente, a descontinuidade mais significativa ocorreu em 1976 (queda de 18% no investimento real), no momento de transição do Estágio II para o Estágio III. Atrasos sérios ocorreram na execução do Estágio II nos casos da COSIPA e CSN, outros projetos foram cancelados ou reprogramados, redundando em oscilações não planejadas no fluxo de investimento. É importante ressaltar que o setor siderúrgico estatal intensificou significativamente a sua articulação com o setor de bens de capital com a implementação do Estágio III (a partir de 1977).¹³

Tabela 7
Siderurgia estatal: inversões – Cr\$ milhões

Ano	Valores correntes	Valores reais 1977 = 100	Taxa de crescimento anual (%)
1971	871	38,10	--
1972	1.268	47,59	24,9
1973	2.575	84,42	77,4
1974	4.183	102,82	21,8
1975	6.935	129,61	26,1
1976	7.680	106,04	-18,2
1977	13.710	137,10	29,3
1978	28.583	214,10	56,3
1979	67.256	321,80	50,3
1980	126.012	279,47	-13,2

Deflator utilizado: IPA-DI – bens de produção.

Fonte: Dados preliminares baseados nos relatórios anuais de USIMINAS, CSN, COSIPA, CONSIDER, SIDERBRÁS e AÇOMINAS.

As inversões do setor siderúrgico estatal desempenharam, portanto, até 1979, papel destacadamente anticíclico, apresentando, especialmente em 1978 e 1979, taxas de crescimento acima de 50% a.a. Entretanto apesar de ter garantido uma demanda crescente para o setor de bens de capital, o fez de forma irregular, acarretando desequilíbrios momentâneos para as empresas fornecedoras. Estes desequilíbrios foram

¹² Cf. Coutinho & Reichstul (1977).

¹³ O índice de participação de equipamentos fabricados no país subiu de 22% no estágio II para cerca de 70% no estágio III.

aguçados em 1980, com o corte imposto aos investimentos do setor, que provocaram uma queda de 13% no volume real das inversões.

A redução real de mais de 10% no consumo de aço em 1981, devido ao intenso movimento recessivo da economia, poderá “justificar” reprogramações e adiamentos das obras de construção e ampliação de capacidade do setor, verificando-se, talvez, novas reduções no fluxo, de investimentos, a médio prazo.

(4) O setor estatal de mineração – Cia. Vale do Rio Doce caracteriza-se pela sua estreita ligação com o mercado internacional, tendo sido duramente atingido pela crise da economia mundial pós-1973. Suas exportações contraíram-se significativamente, obrigando a empresa a arcar com elevado nível de capacidade ociosa das imobilizações realizadas no período de auge de crescimento pré-1973, da economia mundial e nacional.¹⁴ Isto desestimulou novas inversões nas atividades de mineração de ferro, induzindo a empresa à diversificação horizontal, com entrada nas áreas de papel e celulose, metais não-ferrosos, comércio internacional etc. Além disso, a CVRD envolveu-se em alguns projetos de grande porte, em *joint-venture* com o capital estrangeiro, incentivados pelo II PND. O mais importante deles, o projeto Carajás, fracassou inteiramente na sua versão original. Os demais projetos (especialmente os de alumínio, em parceria com os japoneses) sofreram várias reprogramações. Com isso, o perfil de variação dos investimentos (Gráfico 3 e Tabela 8) revela até 1979 grandes oscilações em torno de uma tendência francamente decrescente. A retomada do projeto Carajás, em 1980, inverte essa tendência, tendo o investimento praticamente dobrado (91%) em relação a 1979.

O papel fundamental do sistema estatal de mineração consiste na geração de divisas, pesando relativamente pouco na formação bruta de capital fixo. Além disso, sua articulação com o setor de bens de capital vinha sendo bastante débil, de forma que o impacto das oscilações do seu investimento era reduzido.

14 Cf. Dain (1979). Segundo este estudo, o setor de mineração manteve uma taxa de crescimento dos seus investimentos igual a 45,1% a.a. no período 1969/72.

Tabela 8
Sistema CVRD – Investimentos
(Internos + subsidiárias) – Cr\$ milhões

Ano	Valores correntes	Valores reais 1965/67 = 100	Taxa de crescimento %
1973	1.583	51,90	--
1974	1.976	48,57	-6,4
1975	2.090	39,06	-19,6
1976	4.696	64,84	66,0
1977	5.540	55,40	-14,6
1978	6.351	47,57	-14,1
1979	6.272	30,01	-36,9
1980	25.820	57,26	91,0

Deflator IPA-DI – bens de produção.

Fonte: Relatórios anuais da CVRD.

Com o deslanche concentrado do “pacote” de inversões associadas a Carajás é provável que o setor de mineração passe a ter um papel relevante, desempenhando (ao contrário dos demais setores do SPE) uma função anticíclica e estimuladora do setor de bens de capital exatamente na fase crítica da recessão (1980/82).

(5) Abordemos agora o comportamento dos investimentos das outras empresas estatais não diretamente vinculadas à produção.¹⁵ Nesta classificação deveriam figurar várias empresas de nível estadual ou municipal, entretanto, à falta de informações sistematizadas, serão consideradas somente as grandes empresas federais na área de transporte e telecomunicações. Isto tende, obviamente, a subestimar a importância do investimento público total.

Estes investimentos, que também se haviam **acelerado na fase de auge econômico**, receberam (na maioria dos casos) altas prioridades no período de “transição”, no contexto do II PND. De fato, o investimento deste conjunto continuou crescendo a taxas bastante elevadas até 1976, como pode ser observado no Gráfico 2 (categoria Outros). Em 1975 atinge uma taxa de crescimento de 19,8%, quando o fluxo do investimento privado já estava decaindo. A partir de 1976, com a inflexão da política econômica, é o primeiro setor a sofrer grandes cortes nos gastos de investimento. Os dados da Tabela 3 mostram taxas negativas em

¹⁵ A grande maioria destas empresas estava incorporada à administração direta, aparecendo na rubrica “Governo” das contas nacionais. A partir de 1965, com o movimento de descentralização administrativa do setor público, passam à categoria de empresas.

1976 e 1977, mantendo-se estagnado em 1978. Em 1979, porém, ocorre uma sensível recuperação, seguida de uma queda, em 1980, decorrente dos cortes generalizados sobre o investimento das estatais. Fica claro, portanto, que as inversões das empresas ligadas à área de serviços apresentaram um comportamento recessivo e instabilizador, visto que a recuperação observada em 1979 foi drasticamente revertida em 1980. Este forte movimento oscilatório recente concentrou-se, especialmente, na área de telecomunicações.

Nesta área, os cortes de 1976/77 provocaram séria crise no setor de equipamento eletroeletrônico, depois deste ter investido de forma intensa, em resposta às metas programadas originalmente. Em 1979, o setor recuperou o seu dispêndio real em inversões, aliviando momentaneamente a situação crítica dos fornecedores que, em 1980, volta a se agravar.

No caso das empresas na área de transportes, é importante ressaltar a interrupção das obras civis da Ferrovia do Aço e os cortes dos investimentos em outros setores de infra-estrutura (1976/77), sem que se verificasse, posteriormente, qualquer recuperação apreciável desta categoria de investimento.

Desta forma, os investimentos das empresas não diretamente produtivas apresentaram um perfil de variação inicialmente ascendente, participando do esforço de sustentação do investimento global no período 1974/75, para decair depois (a partir de 1976), agravando a tendência de desaceleração do crescimento. Depois, especialmente em 1979, este agrupamento de empresas recupera momentaneamente suas inversões e exerce um breve papel estimulante, configurando um perfil oscilatório e, em grande medida, instabilizador. Evidentemente, estes setores não conseguem resistir aos cortes gerais de 1980, ocorrendo uma drástica queda real de seu fluxo de inversões. Muito provavelmente esta queda repetiu-se, com alguma intensidade, em 1981.

Algumas conclusões

(1) Os dados e informações disponíveis de fontes diretas (das empresas) e da SEST-SEPLAN indicam que o investimento das empresas estatais desempenhou um papel estabilizador de enorme importância até 1979,

funcionando como piso do processo de desaceleração econômica entre 1974 e 1979. As grandes empresas do SPE tiveram grande destaque neste processo, mantendo uma expansão praticamente ininterrupta e relativamente vigorosa até 1979 e que (por inércia) estendeu-se aos primeiros meses de 1980.

(2) A criação da SEST, em outubro de 1979, em meio ao dramático esforço de centralização de controle e instrumento de política econômica, que caracterizou a política heterodoxa 1979/80, representou um passo importantíssimo no sentido de “enquadrar” as empresas estatais, submetendo-se, progressivamente, a um comando unificado e centralizado pela SEPLAN. Este passo decisivo, que em boa medida viabilizou-se em função do agravamento da crise e da necessidade de reverter o encurtamento da capacidade regulatória do Estado, representou o coroamento de um processo cada vez mais abrangente de controle sobre as estatais, que começou a ser imposto desde 1976.¹⁶

(3) A capacidade de controle da SEST, rápida e progressivamente reforçada (entre 1979 e 1980) permitiu que o dispêndio corrente e as inversões das empresas estatais viessem a ser controlados de forma a funcionar como um elemento fundamental da política agregada de gasto público. É fundamental ressaltar, porém, que esta política estava (e está ainda) voltada precipuamente para lograr ajustamentos conjunturais, ditados pela política global de contenção orçamentária e de controle monetário-creditício. Estes objetivos conjunturais sobrepujaram-se, assim, aos planos e programas de investimentos de médio e longo prazos das empresas; planos e programas esses que, especialmente no caso das grandes empresas do SPE, apoiavam-se em mecanismos institucionais – bastante sólidos, por sua vez ancorados em interesses poderosos dos grandes construtores, dos produtores de bens de capital e na necessidade de giro da dívida externa (global e das próprias empresas estatais).

(4) Configura-se, assim, uma séria contradição entre a utilização das empresas estatais como instrumentos de política conjuntural e, de outro lado, o seu papel como executoras de prioridades e metas de planejamento de médio e longo prazos. A insistência no controle

¹⁶ Para este ponto, vide Coutinho (1980).

conjuntural, se levada à frente sem restrições, pode agravar a recessão e desarticular desastrosamente, por um bom período de tempo, os planos e a execução de investimentos necessários a médio prazo e que, em vários casos, fazem parte dos objetivos estratégicos de política que o próprio governo declara perseguir.

Certamente, a forte recessão de 1981/82 já criou capacidade ociosa em vários setores-chave (energia elétrica e siderurgia, principalmente) e isso tende a “justificar” mais cortes, adiamentos, reprogramações. Podemos estar assistindo à montagem de um velho conhecido círculo vicioso, que tende a se auto-sancionar e aprofundar a recessão, tornando a recuperação cada vez mais difícil. Uma coisa é ajustar, cuidadosamente, o fluxo de inversões estatais a uma tendência mais moderada de expansão, baseada em projeções menos ufanistas de crescimento futuro; outra coisa é manipular o investimento estatal como instrumento de curto prazo, esquecendo que, na maior parte dos casos, a sua dinâmica e natureza peculiar exigem planejamento e visão estratégica.

Referências bibliográficas

- BONELLI, R., WERNECK, D. F. F. Desempenho industrial; auge e desaceleração nos anos 70. In: INDÚSTRIA; política, instituições e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978. (S. M., n. 28).
- COUTINHO, L. G. Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980. *Revista de Economia Política*, n. 1, 1980.
- _____, REICHSTUL, H. P. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C. E. (Coord.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1977.
- DAIN, S. Aspectos do investimento empresarial do Estado brasileiro, 1969/75. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 7, Atibaia, 1979. *Anais...* São Paulo: ANPEC, dez. 1979.
- LESSA, C. F. *A estratégia de desenvolvimento, 1974/76; sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978. segunda parte, seção 5/Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 5)

Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta

Paulo Davidoff Cruz¹

Natureza do endividamento recente

A dívida externa nada mais é, numa primeira aproximação, do que uma das faces das relações entre a economia brasileira e aquilo que convencionalmente é designado por “resto do mundo”. De um ponto de vista estritamente contábil, o estoque da dívida externa bruta, em qualquer momento dado, é o resultado acumulado da parcela dos déficits em transações correntes não financiadas pelo ingresso de capital de risco (ou por variações nas reservas internacionais). Isto significa que uma dívida bruta crescente, a exemplo do ocorrido no Brasil desde o final dos anos 60 aos dias de hoje, é indicador de uma sucessão de déficits em transações correntes (e/ou de níveis crescentes de reservas internacionais) financiados através de capital de empréstimo. O que se pretende, na presente seção, é apresentar uma breve discussão sobre a natureza de tais déficits e de suas relações com o endividamento externo assumido pela economia brasileira no decorrer dos anos 70.

Para facilitar a discussão das questões sugeridas, agrupou-se os dados do balanço de pagamentos segundo categorias distintas daquelas utilizadas nas estatísticas oficiais do Banco Central. Nesta nova agregação, os dados do balanço de pagamentos foram ordenados em três grandes contas, a saber:

¹ Professor do Departamento de Economia da UNICAMP. Artigo originalmente escrito em dezembro de 1981.

- (1) conta de mercadorias e de serviços produtivos;
- (2) conta de capital de risco;
- (3) conta de capital de empréstimo.

A conta de comércio de mercadorias e de serviços produtivos é uma versão expurgada do balanço de transações correntes, incluindo, além das exportações e importações, apenas os serviços ditos produtivos, ou seja, aqueles relativos a transportes, seguro e importação de tecnologia. Um déficit nesta conta é um indicador aproximado do montante de recursos externos que, de alguma forma, contribui diretamente para o crescimento do produto interno.² As duas outras contas, à medida que apresentem resultados superavitários, representam formas alternativas de financiamento dos eventuais déficits ou, na ausência destes, formas alternativas de geração de reservas internacionais.

A conta capital de risco compreende os ingressos líquidos a título de investimentos diretos e as remessas líquidas relativas a lucros e dividendos, enquanto que a conta capital de empréstimo abrange as entradas líquidas referentes a empréstimos e financiamentos e as saídas líquidas relativas a juros e amortizações. Esta forma de organização dos dados permite que se disponha, para cada conta, do resultado líquido dos ingressos de capital estrangeiro, descontados os serviços resultantes de entradas pretéritas. Além das três contas indicadas considerou-se, ainda, a conta variação de reservas, entendida como uma conta de resultado. Os dados relevantes estão consolidados na Tabela 2.

Período 1969/73³

O primeiro grande impulso da dívida externa brasileira, em sua história recente, se deu no período 1969/73. Durante quase toda a década dos sessenta, a dívida externa bruta praticamente não se alterou, oscilando em torno de um patamar estável, da ordem de US\$ 3 a 4 bilhões. É a

² Para uma discussão a respeito, ver Doellinger (1974).

³ Várias das idéias expostas neste subitem têm por base o estudo pioneiro de Pereira (1974).

partir do final dos anos 60 que a dívida bruta inicia uma trajetória de crescimento acelerado passando de 3,8 bilhões em fins de 1968 para US\$ 12,6 bilhões em fins de 1973 (Tabela 1). Isto significa que o primeiro movimento de aceleração da dívida externa coincide, temporalmente, com o ciclo expansivo de 1968/73, o que sugere algumas reflexões.

Tabela 1
Evolução da dívida externa bruta e das reservas internacionais
1960/80

Ano	US\$ 10 ⁹	
	Dívida Externa Bruta ⁽¹⁾	Reservas Internacionais ⁽²⁾
1960	3,1	0,3
1961	3,1	0,5
1962	3,2	0,3
1963	3,2	0,2
1964	3,1	0,2
1965	3,5	0,5
1966	3,7	0,4
1967	3,4	0,2
1968	3,8	0,3
1969	4,4	0,7
1970	5,3	1,2
1971	6,6	1,7
1972	9,5	4,2
1973	12,6	6,4
1974	17,2	5,3
1975	21,2	4,0
1976	26,0	6,6
1977	32,0	7,3
1978	43,5	11,9
1979	49,9	9,7
1980	53,9	6,9

Fontes: (1) Relatório do Banco do Brasil (1961/63); Relatório da SUMOC (1961/64); Boletim do Banco Central do Brasil (vários números); (2) FMI. *International Financial Statistics* (vários números).

Segundo o discurso oficial da época, as tomadas de recursos externos constituíam elemento de vital importância para a viabilização de altas taxas de crescimento do produto interno. Tal afirmativa assentava-se no suposto de que a economia brasileira, dado seu estágio de desenvolvimento – ainda com notórias insuficiências quanto à produção de diversos bens intermediários e de capital – esbarraria em restrições tanto pelo lado do setor externo como pelo lado da poupança interna, caso intentasse acelerar sua taxa de crescimento. O apelo a recursos externos era, portanto, condição *sine qua non*, e expressava, em última instância, a

contribuição de “poupanças externas” ao esforço de desenvolvimento da economia nacional. A partir destas proposições, o endividamento externo ocorrido no período passou a ser apresentado como o resultado necessário de um ciclo expansivo numa economia ainda em desenvolvimento.⁴

É verdade, ressalte-se desde logo, que o coeficiente de abertura da economia brasileira ampliou-se no decorrer do ciclo expansivo. O coeficiente de importações sobre a oferta total cresceu para os bens manufaturados no seu conjunto e, em especial, para os bens intermediários e de capital. Pelo lado dos bens intermediários este fenômeno resultou, essencialmente, do atraso de programas governamentais em alguns setores estratégicos, como o siderúrgico, por exemplo. Pelo lado dos bens de capital, resultou da combinação de fatores conjunturais e estruturais. A esse respeito destaque-se, em primeiro lugar, a política econômica francamente estimuladora da importação de tais bens, que prevaleceu no período 1968/70 e que certamente operou como inibidora do crescimento da produção doméstica. Mesmo no período seguinte, quando foram tomadas medidas visando corrigir os “desvios” anteriores – principalmente via extensão de incentivos fiscais e creditícios à produção doméstica – permanece uma política bastante permissiva em relação à importação de bens de capital. Quanto aos fatores estruturais, cabe enfatizar que a significativa e crescente participação do capital estrangeiro nos diferentes ramos da indústria de transformação certamente contribuiu para a elevação do coeficiente de importações, dada sua alta propensão a importar e a ausência de restrições efetivas à importação. Como pano de fundo, cabe considerar que as condições de domínio da tecnologia de ponta, os interesses do grande capital internacional e questões relativas à dimensão de mercado acabam por impossibilitar que a indústria doméstica de bens de capital “se complete”, exigindo, portanto, um determinado volume de importações complementares.⁵

4 Há diferentes documentos que expressam com fidelidade o pensamento governamental sobre as relações entre dívida externa e crescimento.. Ver, a respeito, por exemplo, Banco Central do Brasil. (1973). Ver, também, a síntese apresentada em Mollo (1977).

5 Para o exame de diferentes visões sobre esta questão ver: Suzigan et al. (1974); Bonelli & Malan (1976); Mazzucchelli (1977) e Bonelli & Façanha (1978).

Contudo, esse fenômeno de abertura do coeficiente de importações foi acompanhado por um expressivo crescimento das exportações brasileiras, dados o boom observado no comércio internacional e o elenco de medidas internas de incentivo.⁶ O crescimento das exportações foi de tal magnitude que garantiu as divisas necessárias para fazer frente à ampliação das importações, conduzindo a um balanço comercial equilibrado no quinquênio 1969/73 (Tabela 2). Este resultado indica que, a despeito do crescimento “desequilibrado”, não houve, pelo lado do comércio de mercadorias, qualquer pressão indutora da tomada de capitais de empréstimo ao longo do ciclo expansivo.

Quanto aos serviços produtivos houve, é certo, um déficit acumulado no período, da ordem de US\$ 2 bilhões. Observe-se, entretanto, que a pressão dos serviços produtivos sobre a tomada de capitais de empréstimo foi de fato inferior ao déficit antes apontado. Isto porque a conta capital de risco apresentou um saldo positivo no quinquênio, da ordem de US\$ 1 bilhão, gerando, assim, divisas para financiar parte do déficit dos serviços produtivos. Na verdade, a pressão exercida pela conta de mercadorias e de serviços produtivos sobre a tomada de empréstimos externos foi inferior à cifra acumulada de US\$ 1 bilhão, não podendo ser responsabilizada, desta forma, pela contratação líquida de empréstimos e financiamentos da ordem de US\$ 6,8 bilhões, conforme registram nossas contas externas (Tabela 2).

A conclusão a que se chega, portanto, é que a tese de que a aceleração do endividamento externo brasileiro ocorrida durante o ciclo expansivo foi determinada pela necessidade de “poupanças externas” ou por estrangulamentos do setor externo não encontra qualquer base de sustentação. Sendo assim, a contrapartida do significativo impulso sofrido pela dívida externa deve ser buscada na esfera das relações financeiras da economia brasileira com o “resto do mundo” e não na suposta necessidade de superar “constrangimentos” do setor externo.

O caráter predominantemente financeiro do endividamento ocorrido no período fica evidenciado quando se observa que as

⁶ Para a análise do desempenho das exportações brasileiras e de seus determinantes ver, por exemplo, Doellinger (1974) e Hidrobrasileira (1978).

contratações liquidas de empréstimos e financiamentos tiveram como contrapartida principal o custo da própria dívida – US\$ 1,6 bilhão relativos a juros vencidos no período – e a formação de reservas internacionais, ou seja, a criação de poder de compra que não se realiza no período e que retorna ao circuito financeiro internacional (Tabela 2).

Tabela 2
Contas selecionadas do setor externo (saldos líquidos no período) US\$ 10⁹

Comércio/Serviços produtivos				Capital de risco			
Período	Bal. Com.	Bal. Serv. (1)	Saldo	Período	Investimento líquido (1)	Lucros e dividendos	Saldo
1969/73	(0,03)	(2,03)	(2,06)	1969/73	1,82	(0,68)	1,14
1974/76	(10,48)	(3,54)	(14,02)	1974/76	3,09	(0,86)	2,23
1977/78	(0,92)	(2,86)	(3,78)	1977/78	2,15	(1,02)	1,13
1979/80	(5,67)	(4,37)	(10,04)	1979/80	3,71	(0,95)	2,76

(1) Serviços considerados: transportes, seguro e importação de tecnologia

(1) Exclusive reinvestimentos.

Capital de empréstimo								(1) Variação das Reservas
Período	Financ. import.	Empr. Moeda (1)	Sub-total A	Amorti-zações B	Subtotal C = A - B	Juros Líq. D	Saldo C - D	
1969/70	4,29	10,07	14,36	(7,61)	6,75	(1,58)	5,17	6,16
1974/76	5,33	15,89	21,22	(7,11)	14,11	(3,96)	10,15	0,23
1977/78	3,97	19,09	23,06	(9,55)	13,51	(4,80)	8,71	5,26
1979/80	3,75	18,69	22,44	(13,23)	9,21	(10,50)	(1,29)	(5,01)

(1) Inclusive bônus.

Obs.: Não estão computados os valores relativos a Transferências Unilaterais, Erros e Omissões, Viagens Internacionais, Transferências Governamentais e Outros Serviços.

Fonte dos dados brutos: Boletim do Banco Central do Brasil (vários números).

Por outra parte é fundamental ter presente que a compreensão dos determinantes do endividamento ocorrido no período só se completa quando o foco de atenção é deslocado para cenário internacional. Isto porque o afluxo significativo de recursos externos à economia brasileira foi determinado, em última instância, pelas transformações ocorridas no mercado de euromonedas e que se traduziram, sobretudo, numa extraordinária disponibilidade de créditos a prazos cada vez mais longos e *spreads* cada vez menores no decorrer do período. Neste sentido, a economia brasileira, ao elevar seus níveis de endividamento externo, nada mais fez do que acompanhar de forma passiva um movimento geral que envolveu diferentes economias “em desenvolvimento” num momento em

que o euromercado buscava novos clientes fora dos Estados Unidos e Europa. Por outras palavras, a economia brasileira foi “capturada”, juntamente com várias outras economias, num movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de valorização.⁷

Destarte, é totalmente inútil tentar explicar a aceleração do endividamento ocorrida no quinquênio 1969/73 como resultante de estrangulamentos do setor externo ou como a contribuição de “poupanças externas” ao ciclo expansivo observado no período. O que houve, isto sim, foi a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo interno onde a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado crescia a taxas elevadas e onde as características institucionais do sistema financeiro interno faziam com que parcela crescente dessa demanda fosse atendida, independentemente do estado das contas externas, por operações que envolviam a entrada de recursos externos. Este ponto, de decisiva importância para a compreensão não só das relações entre ciclo expansivo e endividamento externo, como de significativos desdobramentos posteriores, será discutido de forma aprofundada na segunda parte do presente trabalho.

Período 1974/76

Ao contrário do período anterior, o triênio 1974/76 é marcado, antes de tudo, por fortes desequilíbrios do balanço comercial, que apresenta um déficit acumulado de US\$ 10,5 bilhões nos três anos considerados. Este resultado reflete, em primeira instância, as condições adversas observadas no comércio internacional, dada a inflexão verificada nas taxas de crescimento das economias capitalistas avançadas e a quadruplicação do preço do petróleo ocorrida em fins de 1973.⁸ Nos anos de 1974 e 1975 há uma clara deterioração dos termos de intercâmbio e

7 Esse ponto foi tratado, pioneiramente, por Wells (1973). Para uma exposição das condições vigentes no mercado financeiro internacional, ver Batista Jr. (1980).

8 Para uma análise dos determinantes da crise internacional e de seu impacto sobre as economias atrasadas, ver Coutinho & Belluzzo (1980).

uma queda no ritmo de crescimento do volume exportado pela economia brasileira, ambos decorrentes da conjuntura recessiva vivida pelas economias industrializadas.

Esta profunda inversão de sinal nas condições do comércio internacional se dá num momento em que a economia brasileira, a despeito de já experimentar os primeiros sinais de desaceleração, continua a apresentar taxas elevadas de crescimento. A indústria de transformação cresce a uma taxa média da ordem de 8% a.a. no triênio, o que dá uma idéia do dinamismo ainda presente no período. O declínio das inversões privadas é, em boa medida, compensado pelas inversões públicas, principalmente por aquelas relativas ao II PND, de tal sorte que a retração da taxa global de inversão se processa de forma suave.⁹ A manutenção de altas taxas de crescimento, dados o coeficiente de importação de bens intermediários e de capital e a elevação de seus preços no mercado internacional, acaba determinando um acréscimo significativo no valor das importações brasileiras realizadas no período.¹⁰

Constata-se, portanto, que à diferença do período 1969/73, há no triênio 1974/76 uma marcada dessimetria no comportamento da economia brasileira vis-à-vis o das principais economias capitalistas, o que acaba por se refletir em vultosos déficits no balanço comercial. Ou seja, as dificuldades pelo lado do comércio expansivo, manifestam-se agora com grande intensidade em função das adversidades que a conjuntura recessiva mundial impõe às relações comerciais brasileiras. As restrições externas põem a nu o caráter “desequilibrado” da fase expansiva anterior, que esteve não só dissimulado como também agravado por uma conjuntura internacional extremamente favorável. Além disso, os déficits comerciais são amplificados pelo comportamento da conta de serviços produtivos, que tem seus déficits também acrescidos no período especialmente em função do impacto do aumento do preço dos combustíveis sobre o item “transportes”. Resulta, dos elementos

9 Sobre o comportamento da indústria de transformação ver: Bonelli & Werneck (1978). Para uma discussão sobre o papel das inversões públicas no período ver Reichstul & Coutinho (1980).

10 A formação de estoques especulativos deve ter contribuído, em 1974, para a elevação das importações brasileiras. Este fato não deve, contudo, ser sobrevalorizado a ponto de obscurecer as determinações principais.

apresentados, que, descontada a contribuição líquida do ingresso de capital de risco, o balanço de mercadorias e de serviços produtivos exerce forte pressão sobre a tomada de recursos de empréstimos demandando algo em torno de US\$ 11,8 bilhões no triênio.

Não deve ser esquecido, por outra parte, que este quadro de desequilíbrios é exacerbado pelo impacto que o custo da dívida exerce sobre a conta financeira. Os juros vencidos no triênio montam em US\$ 4 bilhões, o que significa, em termos médios anuais, um acréscimo superior a 300% em relação à média do quinquênio 1969/73. Esse aumento dos compromissos financeiros correntes reflete, por um lado, o simples crescimento do estoque da dívida e, por outro, a deterioração das condições de crédito prevalentes no período. Neste particular, é significativa a elevação observada tanto nas taxas básicas de juros como nos *spreads* praticados no mercado financeiro internacional.¹¹

Como agravante, o discurso oficial à época atribuía um caráter predominantemente conjuntural e transitório às adversidades externas. Estas eram vistas como um resultado exclusivo do “choque do petróleo”, e este, como um fenômeno que rapidamente seria absorvido e neutralizado no plano das relações econômicas internacionais. Tanto é assim, que a proposta de reorientação do padrão de crescimento da economia explicitada no II PND ignorava solenemente a mudança de sinal ocorrida no cenário internacional. Mais ainda, a idéia de que a economia brasileira constituía uma ilha de tranquilidade, imune a essas atribulações conjunturais, era tal que nem mesmo medidas de curto prazo foram tomadas com o objetivo de atenuar os desequilíbrios do balanço comercial. A política cambial permaneceu “neutra” enquanto que o propalado controle de importações foi mais um elemento de retórica do que uma prática efetiva. Basta ilustrar, a esse respeito, que a medida mais importante e ainda assim de eficácia duvidosa (generalização dos depósitos compulsórios de 100% pelo prazo de 360 dias) só veio a ser implantada em dezembro de 1975, ou seja, passados dois anos de profundos desequilíbrios comerciais.¹²

11 Ver, a respeito, Batista Jr. (1980).

12 Para uma discussão sobre o II PND, ver Lessa (1978). Para a descrição das medidas de controle, ver FGV (1976).

Verifica-se, portanto, que o segundo momento de impulsão da dívida externa brasileira responde, dados o padrão de crescimento, as elevadas taxas de crescimento e a política econômica triunfalista de “Brasil-potência” associada ao II PND, a uma conjuntura internacional extremamente adversa que rebate tanto pelo lado do comércio de mercadorias e dos serviços produtivos como pelo lado do custo da dívida que começa a operar como auto-alimentador dos desequilíbrios globais do setor externo.

Período 1977/78

A dívida externa brasileira sofre um novo e significativo incremento no biênio 1977/78. Nestes dois anos, a dívida bruta cresce a uma taxa média da ordem de 30% a.a., uma das mais elevadas de todo o período em estudo. Paradoxalmente está configurado, por esta época, um quadro de relativa regularização das relações comerciais brasileiras com o “resto do mundo”, dados tanto a recuperação do nível de atividade das economias capitalistas avançadas, ocorrida a partir de 1976, como a redução da taxa de crescimento do produto interno brasileiro verificada no biênio.

O exame das contas comerciais revela, para o biênio, um balanço comercial praticamente equilibrado, com um déficit acumulado de apenas US\$ 0,9 bilhão. Para este resultado contribuíram, além dos fatores de ordem geral já referidos, preços extremamente favoráveis para alguns produtos primários de exportação, especialmente para café e soja em 1977, e medidas mais efetivas de controle de importações.¹³ Somados os déficits das contas de mercadorias e de serviços produtivos, chega-se a um déficit global de US\$ 3,8 bilhões no biênio, o que significa que a pressão exercida sobre a tomada de recursos externos é, por este lado, bastante tênue. Na verdade, a pressão sobre a tomada de capitais de empréstimo, descontada a contribuição líquida do ingresso de capital de risco, não supera a marca dos US\$ 2,7 bilhões.

¹³ Para as informações relevantes sobre o comércio exterior no período recente e sobre as medidas de controle de importações, ver Mello & Baltar (1980).

O confronto desse valor com os US\$ 13,5 bilhões relativos à contratação líquida de capitais de empréstimo deixa evidente que o acréscimo da dívida ocorrido no período pouco tem a ver com o financiamento do “hiato de recursos”. Ou, por outras palavras, revela o caráter predominantemente financeiro da tomada de novos recursos externos. O custo da dívida já requer, por esta época, volumes expressivos de recursos para seu financiamento, tendo os juros líquidos atingido a cifra de US\$ 4,8 bilhões no biênio, o que representa cerca de 36% da contratação líquida ocorrida nos dois anos considerados. Além disso, a variação das reservas internacionais alcança o montante de US\$5,3 bilhões, respondendo, portanto, por outros 40% das tomadas líquidas do biênio.

Esse comportamento do endividamento externo no biênio tem por substrato a expansão significativa da liquidez internacional ocorrida no período 1976/78, que substituiu a “liquidez restrita” do período anterior. Há, no triênio, um rápido aumento no volume das operações realizadas no mercado bancário internacional, acompanhado por uma tendência à dilatação de prazos e redução de *spreads*. Assim, o aprofundamento do endividamento brasileiro ocorrido no período está longe de constituir-se fenômeno isolado. Ao contrário, as taxas de crescimento das tomadas de recursos pelo Brasil junto ao mercado de euromoedas, a despeito de elevadas, são inferiores às verificadas para o conjunto das operações realizadas nesse mercado no biênio 1977/78.¹⁴

A farta disponibilidade de crédito no euromercado teve como contraponto, no caso brasileiro, uma política econômica francamente estimuladora do aprofundamento da dívida. A partir de meados de 1976, as autoridades econômicas adotam várias medidas visando induzir novas tomadas de recursos externos. O estímulo à captação privada, de parcos resultados, como será visto, é realizado, sobretudo, via políticas cambial e monetária, que garantem um diferencial no custo do dinheiro para os tomadores domésticos, especialmente para as operações de captação direta via Lei n. 4.131. Além disso é instituído, em meados de 1977, um mecanismo de proteção contra perdas de capital decorrentes de eventuais

14 Sobre as condições prevalentes nas operações do euromercado, ver Batista Jr. (1980).

modificações na política cambial (Res. 432). Quanto às empresas estatais, principais responsáveis pelo acréscimo da dívida no período, é posta em prática uma política de crescentes restrições à obtenção de recursos internos, próprios e de terceiros, de tal forma que o endividamento externo acaba por se constituir recurso obrigatório para o prosseguimento dos programas de inversão.¹⁵

Conclui-se, portanto, que o novo impulso da dívida externa brasileira resultou de um segundo movimento de “transbordamento” do euromercado de moeda e de uma política econômica decididamente indutora da tomada de recursos externos. O acréscimo da dívida pouco tem a ver com o comportamento da conta de mercadorias e de serviços produtivos, ou seja, com a contribuição de “poupanças externas” ao crescimento, apresentando como contrapartidas principais o próprio custo da dívida e o acúmulo de reservas internacionais.

Período 1979/80

O biênio 1979/80 é marcado pela volta a uma situação de desequilíbrios no balanço comercial, que apresenta um déficit acumulado da ordem de US\$ 5,7 bilhões. Este resultado reflete os efeitos diretos e indiretos do “segundo choque do petróleo” e do retorno a uma conjuntura recessiva, ou de reduzidos níveis de crescimento, acompanhada de aceleração inflacionária nas economias capitalistas avançadas.¹⁶ Tais efeitos se fazem sentir, também, na conta de serviços produtivos, que acusa um déficit acumulado de US\$ 4,4 bilhões, de tal forma que, descontado o ingresso líquido de capital de risco, resta um déficit global na conta de mercadorias e de serviços produtivos da ordem de US\$ 7,3 bilhões no biênio.

15 A discussão sobre o significado da estatização da dívida ocorrida no período, é apresentada na segunda parte do presente trabalho.

16 O item – petróleo e derivados – responde por 50% do acréscimo do valor das importações em 1979 e por 71,4% do acréscimo verificado em 1980. Para uma discussão dos efeitos do novo aumento dos preços do petróleo sobre a economia mundial ver, por exemplo, Willianson (1980).

Mas, o dado novo do período é o impacto explosivo que o custo da dívida tem sobre os desequilíbrios globais. O efeito cumulativo, que já vinha se manifestando em períodos anteriores, assume graves proporções no biênio 1979/80. Como consequência, e pela primeira vez na história recente da dívida externa, o saldo da conta financeira apresenta-se com sinal negativo. Isto significa que o acréscimo da dívida, além de não gerar recursos para o financiamento da conta de mercadorias e de serviços produtivos, é insuficiente para fazer frente aos juros líquidos vencidos no período. De fato, as tomadas líquidas totalizaram US\$ 9,2 bilhões, enquanto que os juros líquidos alcançaram o montante de US\$ 10,5 bilhões. Dadas tais condições, o fechamento do balanço de pagamentos se fez via queima de reservas internacionais.

O expressivo aumento do custo da dívida resultou da elevação das taxas básicas de juros praticadas no mercado financeiro internacional. A *Libor* de seis meses, por exemplo, que apresentou um valor médio de 9,9% a.a. no biênio 1977/78, atinge um valor médio de 14,4% em 1979 e de 16,8% em 1980. Considerando-se que a maior parte dos contratos de empréstimos e financiamentos é firmada com cláusula de taxa de juros flutuante, é fácil perceber o impacto causado por estas acentuadas variações sobre o custo da dívida externa brasileira.

Na verdade, a importância assumida pelo componente financeiro nos desequilíbrios globais do setor externo só faz por revelar uma das faces perversas do elevado endividamento externo. Isto porque a economia brasileira, à medida que aprofundou sua dívida, tornou-se duplamente vulnerável a conjunturas mundiais recessivas e inflacionárias: por um lado, tais conjunturas têm um pesado efeito negativo sobre a conta de comércio – tanto pelo lado de absorção de nossas exportações como pelo lado dos termos de intercâmbio enquanto, que, por outro, são nessas conjunturas que tendem a prevalecer, nos países centrais, políticas monetárias ortodoxas que, via elevação das taxas de juros internacionais, impactam negativamente a conta financeira das economias endividadas. Ou seja, os períodos em que se agravam os déficits na conta de mercadorias e de serviços produtivos são exatamente aqueles nos quais sobrevêm situações de “liquidez restrita” e de agravamento dos déficits puramente financeiros. Um quadro semelhante já se havia configurado no

biênio 1974/75, mas com resultados menos evidentes, uma vez que o estoque da dívida era relativamente pequeno e que a elevação da taxa de juros se processou com menor intensidade.

Verifica-se, portanto, que os desequilíbrios do setor externo assumem um caráter predominantemente financeiro, como resultado do impacto desequilibrador que o endividamento externo exerce sobre o balanço de pagamentos. Manifesta-se, portanto, no período 1979/80, um aparente paradoxo: o endividamento externo, justificado como um elemento de superação de “constrangimentos externos”, de potenciador do crescimento econômico, revela-se o seu contrário, ou seja, um elemento fortemente agudizador das dificuldades externas ou, radicalizando o argumento, um elemento de geração de “constrangimentos externos”.

A “Estatização” da dívida externa brasileira

A primeira parte do presente trabalho esteve centrada na discussão sobre a natureza do endividamento externo recente a partir do exame das relações entre desequilíbrios em transações correntes e tomadas de recursos junto ao sistema financeiro internacional. A seção que ora se inicia visa, por sua vez, discutir as principais características e tendências do processo de endividamento, tendo como ponto focal de análise os tomadores domésticos de crédito externo. Trata-se, conseqüentemente, de uma análise que privilegia a caracterização dos usuários finais dessa modalidade de crédito. Para tanto, foram utilizadas informações relativas às operações de captação direta efetuadas nos moldes da Lei n. 4.131, que constituem a principal forma de captação de recursos externos e para as quais há disponibilidade de dados em termos de tomador final.¹⁷

¹⁷ A descrição do tratamento metodológico adotado é apresentada no Apêndice: Nota sobre os dados básicos utilizados, ao final do texto. A sistematização dos dados contou com a dedicada e eficiente colaboração de Malila Camarão Telles Ribeiro e Fábio Muniz.

A trajetória das captações públicas

Um dos traços mais característicos do processo de endividamento externo experimentado pela economia brasileira no decorrer da década de 70 é, indiscutivelmente, a crescente “estatização” das tomadas diretas realizadas junto ao sistema financeiro internacional. A dívida externa nasce, e ganha vulto, sob a forma predominante de dívida privada, para logo transmutar-se em dívida essencialmente pública. Este processo é claramente ilustrado pelos dados apresentados na Tabela 3: nos anos 1972 e 1973, primeiro período de forte aceleração do ingresso de recursos externos, o setor privado respondia por cerca de 67% em média, do total captado via Lei n. 4.131. Em 1975 o setor privado tem sua participação reduzida para cerca de 50%, enquanto que, ao final do período estudado, a predominância quase que absoluta já é do setor público, que responde por cerca de 77% das captações totais. Em valores correntes, as captações privadas, que se mantêm praticamente constantes no período 1972/76 em torno de US\$ 1,9 bilhão anuais –, crescem no biênio 1977/78 e caem a seguir até atingirem, em 1980, o montante mais baixo de todo o período estudado. As captações públicas, por sua parte, crescem sistematicamente no período 1972/79, caindo em 1980 para níveis ligeiramente superiores aos observados em 1977.

A análise setorial das captações públicas indica que seu peso crescente no conjunto das captações totais efetuadas nos moldes da Lei n. 4.131 resulta, em boa medida, dos empréstimos contratados por empresas de dois setores produtores de insumos de uso generalizado, a saber: energia e siderurgia. O setor de energia, que no período 1972/76 respondia, em média, por cerca de 4% do total captado (Tabela 4), tem sua participação significativamente acrescida a partir de 1977, quando são realizadas vultosas tomadas, especialmente pela ELETROBRÁS, que assume efetivamente o papel de holding setorial, e pelas Centrais Elétricas de São Paulo – CESP. A partir do ano seguinte adicionam-se as tomadas realizadas pela Itaipu Binacional e aquelas destinadas a financiar o programa nuclear, sob responsabilidade da NUCLEBRÁS. A partir de 1979, somam-se, ainda, os empréstimos contratados pela Light Serviços de Eletricidade S/A, agora de propriedade estatal (Tabela 13). Essa

intensa aceleração na contratação de empréstimos via Lei n. 4.131 faz com que a participação do setor de energia cresça rapidamente, até atingir o percentual de 25,1% do total captado pelos setores público e privado, em 1980. O setor de siderurgia, por sua parte, só ganha importância na captação de recursos via Lei n. 4.131 a partir de 1977, quando vencidas; algumas indefinições, é posto em marcha o terceiro estágio do programa siderúrgico nacional. No biênio 1977/78 são efetuadas expressivas tomadas por quase todas as principais empresas do setor, enquanto que no biênio seguinte as tomadas mais importantes são realizadas pela Siderúrgica Tubarão e pela holding setorial (Tabela 14). Como resultado desse impulso, o setor siderúrgico passa de uma posição quase desprezível para uma participação importante no conjunto das contratações efetuadas nos moldes da Lei n. 4.131 (Tabela 4).

O fato de os setores de energia e de siderurgia serem dois dos principais responsáveis pela crescente participação do setor público na tomada de recursos externos reflete uma importante característica do comportamento de tais setores no período recente: a manutenção de elevados volumes de inversão a despeito da política de contenção do gasto público progressivamente imposta pelas autoridades governamentais a partir de 1976.¹⁸ Mais ainda, indica, como será discutido adiante, uma modificação na estrutura de financiamento onde os recursos de origem externa passam a ter peso crescente no conjunto de fundos mobilizados para as inversões realizadas nesses setores.

Dois outros segmentos do setor público – intermediação financeira e administração pública – têm importância enquanto agentes da progressiva “estatização” da dívida externa ocorrida na década de 70. O primeiro passa de uma participação média da ordem de 3% a 4% no início do período para uma participação de cerca de 11% em 1980, enquanto que o segundo, a despeito de fortes oscilações anuais, chega ao final do período estudado com uma participação próxima de 20% das captações totais (Tabela 4). Tais dados evidenciam que o processo de “estatização” passou, também, pelo endividamento externo de quase todos os governos estaduais, e mesmo de algumas prefeituras, e que contou com a

¹⁸ Para uma análise setorial do comportamento das inversões públicas na década de 70 ver, Reichstul & Coutinho (1980).

participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, como importante agente tomador de recursos via Lei n. 4.131 (Tabelas 18 e 19).

Além dos setores tratados, dois outros merecem destaque enquanto tomadores de recursos externos: transportes e telecomunicações. A característica principal, comum a ambos, é a trajetória inversa à dos setores antes descritos: apresentam maior importância relativa no início do período, passando para uma posição nitidamente secundária ao seu final. O setor de transportes, com participação crescente até 1975, é o mais importante tomador de recursos externos até meados dos anos 70. No triênio 1976/78 apresenta, ainda, participação elevada – cerca de 12,5 – do total das captações via Lei n. 4.131 para, no biênio seguinte, ter sua participação significativamente reduzida, atingindo o percentual de apenas 2,4% em 1980 (Tabela 4). Esse comportamento agregado de setor encobre, excetuando-se o biênio 1972/73, uma seqüência de curtos “ciclos modais”. De início, no biênio 1974/75, destacam-se os empréstimos destinados a financiar programas rodoviários e que são contratados pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER. No triênio 1975/77 avultam as tomadas realizadas pela Rede Ferroviária Federal – RFFSA – que, por esta época, intensifica os trabalhos de construção da Ferrovia do Aço, enquanto que mais ao final do período, ganham importância as captações realizadas pela Cia. do Metrô do Rio de Janeiro e pela Superintendência da Marinha Mercante – SUNAMAN (Tabela 16). Apesar da diversidade de agentes tomadores e da diferenciada distribuição temporal dos “ciclos modais”, o comportamento global do setor enquanto tomador de recursos externos – de significativa perda de posição ao final do período – resulta da política de contenção do gasto público, que impõe a desaceleração generalizada dos programas e projetos setoriais. O setor de transportes, que no período do II PND teve vários projetos deslanchados, é um dos mais afetados pela política de corte no gasto público, apresentando, inclusive, taxas negativas de crescimento das inversões ao final da década de 70.

Tabela 3
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Estrutura dos ingressos brutos anuais segundo a propriedade do capital do tomador 1972/80

Discriminação	1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	US\$ 10 ⁶	%																
Público	623,1	24,9	1.130,9	39,7	1.098,0	35,3	1.900,9	50,4	1.953,3	51,1	2.500,5	51,5	5.317,4	60,2	6.642,9	76,8	3.687,0	76,6
Privado	1.874,4	75,1	1.718,3	60,3	2.011,5	64,7	1.872,1	49,6	1.872,7	48,9	2.356,9	48,5	3.511,5	39,8	2.007,4	23,2	1.124,1	23,4
Total	2.497,5	100,0	2.849,2	100,0	3.109,5	100,0	3.773,0	100,0	3.826,0	100,0	4.857,4	100,0	8.828,9	100,0	8.650,3	100,0	4.811,1	100,0

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capital Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 4
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Captações brutas anuais realizadas pelo setor público, segundo os principais setores de atividade 1972/80

Discriminação	1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	US\$ 10 ⁶	%																
Setor Público	623,1	24,9	1.130,9	39,7	1.098,0	35,3	1.900,9	50,4	1.953,3	51,1	2.500,5	51,1	5.317,4	60,2	6.642,9	76,8	3.687,0	76,6
Energia	89,9	3,6	143,0	5,0	112,9	3,6	180,0	4,8	187,1	4,9	591,4	12,2	1.368,3	15,5	1.599,1	18,5	1.207,7	25,1
Siderurgia	3,9	0,2	19,1	0,7	26,4	0,9	72,0	1,9	128,5	3,4	610,7	12,6	610,0	6,9	913,0	10,6	378,2	7,9
Petroquímica	72,5	2,9	117,3	4,1	43,6	1,4	129,9	3,4	0,0	0,0	136,0	2,8	151,5	1,7	133,9	1,5	250,0	5,2
Transportes	197,7	7,9	306,0	10,8	422,7	13,6	531,0	14,1	457,7	12,4	603,2	12,4	10,96,8	12,4	560,0	6,5	113,9	2,4
Telecomunicações	63,5	2,5	50,5	1,8	209,1	6,7	267,7	7,1	262,2	6,8	10,0	0,2	267,0	3,0	309,0	0,6	229,0	4,8
Int. Financeira	77,2	3,1	135,9	4,8	99,1	3,2	141,2	3,7	282,0	7,4	427,7	8,8	717,8	8,1	710,0	8,2	535,5	11,1
Adm. Pública	89,0	3,5	352,0	12,3	182,0	5,8	459,0	12,2	515,9	13,5	50,0	1,0	580,0	6,6	1.749,7	20,2	822,6	17,1
Outros	29,4	1,2	7,1	0,3	2,2	0,1	120,1	3,2	101,9	2,5	71,5	1,5	526,0	6,0	668,2	7,7	150,1	3,0
Setor Privado	1.874,4	75,1	1.718,3	60,3	2.011,5	64,7	1.872,1	49,6	1.872,7	48,9	2.356,9	48,5	3.511,5	39,8	2.007,4	23,2	1.124,1	23,4
Total	2.497,5	100,0	2.849,2	100,0	3.109,5	100,0	3.773,0	100,0	3.826,0	100,0	4.857,4	100,0	8.828,9	100,0	8.650,3	100,0	4.811,1	100,0

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capital Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Já o setor de telecomunicações apresenta maior expressão na captação de recursos via Lei n. 4.131 apenas no período 1974/76, com uma participação média da ordem de 7% do total captado pelos setores público e privado (Tabela 4). Esse comportamento também reflete, em boa medida, o próprio desempenho das inversões do setor. Com efeito, o setor de telecomunicações, que vinha com elevada taxa de crescimento de suas inversões no início dos anos setenta, recebe um novo impulso na época do II PND. Este movimento é acompanhado por um aumento significativo na tomada de recursos externos via Lei n. 4.131, o que é feito por um número expressivo de empresas do setor (Tabela 17). A partir de então, com o abandono das metas do II PND e com a progressiva desaceleração dos programas setoriais, o ritmo de crescimento das inversões cai e as tomadas de recursos externos perdem importância relativa no conjunto das tomadas realizadas pelos setores público e privado.

O comportamento das captações privadas

O crescente peso das captações públicas no conjunto das captações realizadas nos moldes da Lei n. 4.131 é a face reversa, num primeiro momento, da perda de importância relativa das tomadas realizadas por empresas de capital nacional e, só num segundo, daquelas efetuadas por empresas de capital externo. Com efeito, conforme pode ser observado na Tabela 5, as empresas de capital nacional passam de uma captação média anual da ordem de US\$ 670 milhões no biênio 1972/73 para uma captação da ordem de US\$ 230 milhões em 1975, o que determina uma queda de participação relativa de cerca de 25% em 1972/73 para apenas 6,2% das captações totais em 1975. Note-se que este segmento do setor privado, não obstante aumentar o volume de suas captações no biênio 1978/79, mantém, até o final do período estudado uma participação pouco significativa no conjunto das tomadas realizadas nos moldes da Lei n. 4.131.

Tabela 5
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Captações brutas anuais realizadas pelo setor privado, segundo a propriedade do capital tomador 1972/80

Discriminação	1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	US\$ 10 ⁶	%																
Setor Privado	1.874,4	75,1	1.718,3	60,3	2.011,5	64,7	1.872,1	49,6	1.872,7	48,9	2.356,9	48,5	3.511,5	39,8	2.007,4	23,2	1.124,1	23,4
Privado Nac. ⁽¹⁾	680,6	27,3	655,6	23,0	431,8	13,9	234,8	6,2	139,5	3,6	292,6	6,0	466,5	5,3	554,1	6,4	176,2	3,7
Priv. Externo ⁽¹⁾	1.193,8	47,8	1.062,7	37,3	1.579,7	50,8	1.637,3	43,4	1.733,2	45,3	2.064,3	42,5	3.035,0	34,5	1.453,3	16,8	947,9	19,7
Internacionais ⁽¹⁾	1.004,0	40,2	860,5	30,2	1.330,9	42,8	1.384,7	36,7	1.511,3	39,5	1.695,2	34,9	2.357,3	26,7	1.228,3	14,2	500,4	10,4
Estrangeiras ⁽¹⁾	47,5	1,9	68,4	2,4	121,3	3,9	75,5	2,0	49,7	1,3	63,1	1,3	53,0	0,6	8,7	0,1	43,3	0,9
Conglomerados ⁽¹⁾	37,5	1,5	22,8	0,8	52,9	1,7	109,4	2,9	53,6	1,4	97,1	2,0	282,5	3,2	134,4	1,6	120,3	2,5
Joint-ventures ⁽¹⁾	104,8	4,2	114,0	4,0	74,6	2,4	71,7	1,9	118,6	3,1	208,9	4,3	353,2	4,0	77,9	0,9	283,9	5,9
Setor Público	623,1	24,9	1.130,9	39,7	1.098,0	35,3	1.900,9	50,4	1.953,3	51,1	2.500,5	51,5	5.317,4	60,2	6.642,9	76,8	3.687,0	76,6
Total	2.497,5	100,0	2.849,2	100,0	3.109,5	100,0	3.773,0	100,0	3.826,0	100,0	4.857,4	100,0	8.828,9	100,0	8.650,3	100,0	4.811,1	100,0

⁽¹⁾ Valores estimados a partir da amostra do setor privado.

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capital Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

As empresas de capital externo, por sua parte, principais tomadoras privadas de recursos via Lei n. 4.131, captam volumes crescentes de recursos externos no período 1972/78, apresentando forte redução nos volumes captados no biênio seguinte. Resulta daí uma participação elevada até 1978 – acima de 40% do total na maioria dos anos – e acentuada queda ao final do período. Como pode ser observado, o desempenho das captações realizadas por empresas de capital externo é determinado pelo das captações das empresas internacionais, vale dizer, de grandes empresas multinacionais que operam na economia brasileira e que são, de longe, as principais tomadoras no conjunto das empresas de capital externo. Os empréstimos contratados pelas *joint-ventures* – segundo grupo em importância na captação realizada por empresas de capital externo – apresentam comportamento oscilante sem tendência claramente definida no período.

Estes resultados, se, por um lado, confirmam que as operações de captação direta via Lei n. 4.131 privilegiam, por sua própria natureza, as grandes empresas, em especial as de capital externo, mostram, por outro, que o segmento de capital privado nacional só teve alguma expressão enquanto tomador de recursos externos via Lei n. 4.131 nos anos de auge do ciclo expansivo. Do ponto de vista da contratação de empréstimos externos, o segmento privado nacional foi o mais afetado pela desaceleração do crescimento e pela conjuntura de liquidez restrita que passou a prevalecer no mercado financeiro internacional após 1974. Além disso, os resultados anteriores evidenciam que as empresas internacionais, principais responsáveis pelo endividamento externo privado ocorrido na década de 70, reduzem bruscamente o volume de suas captações após 1978, o que constitui a face reversa do aprofundamento da “estatização” ocorrido por esta época.

A indústria de transformação é, indiscutivelmente, o setor de atividade que mais absorve recursos externos captados pelo setor privado via Lei n. 4.131. Apresenta, contudo, uma ligeira perda de posição relativa em relação ao conjunto das captações privadas e uma sensível perda de posição em relação às captações totais efetuadas nos moldes da Lei n. 4.131. Conforme pode ser observado na Tabela 6, as captações

realizadas por empresas privadas da indústria de transformação eram responsáveis por mais de 40% das captações totais no início do período em estudo e por apenas 12,7% em 1980. Na verdade, esse comportamento da contratação de empréstimos externos para parte do segmento privado da indústria de transformação é, sob a ótica setorial, o principal responsável pela drástica perda de importância sofrida pelo setor privado no conjunto dos empréstimos em moeda realizados nos moldes da Lei n. 4.131.

A perda de importância relativa das captações privadas é agravada, ainda, pelo comportamento das captações realizadas por empresas de dois outros setores de atividade, a saber: construção civil e comércio/serviços. Com efeito, os dados da Tabela 6 evidenciam que no auge do ciclo expansivo cada um dos setores referidos respondia, em média, por cerca de 6% a 7% das captações totais via Lei n. 4.131 e que, a partir de 1975, tais percentuais sofrem significativa redução. A retração relativa na captação de recursos externos por parte dos setores de construção e de comércio/serviços explica parcela ponderável da perda de posição sofrida pelas empresas de capital nacional ocorrida em meados dos anos setenta, de vez que a maior parte dos empréstimos contratados nesses setores é realizada por empresas de capital nacional – cerca de 85% do total captado por empresas de construção civil e de 75% por empresas de comércio/serviços, no biênio 1972/73.

O setor de mineração é o único, dentre os segmentos do setor privado, que amplia sua participação no conjunto das captações via Lei n. 4.131, notadamente no quadriênio 1975/78. Tal comportamento está associado a grandes projetos que, estimulados pelo II PND, são postos em marcha por empresas internacionais *joint-ventures* do setor. Destacam-se, no período, expressivos empréstimos externos contratados, dentre outros, por: Samarco Mineração S/A; Feterco Mineração S/A; Mineração Marex S/A; Mineração Trindade SAMITRI e Mineração Rio Norte S/A. Já o setor de intermediação financeira mantém uma participação relativamente constante durante todo o período estudado, principalmente em função das captações realizadas por empresas de leasing e arrendamento mercantil. Com efeito, o significativo crescimento experimentado por este segmento do setor financeiro apoiou-se fortemente nas linhas de crédito de longo

prazo disponíveis no mercado financeiro privado internacional, sendo que as principais tomadas foram realizadas por filiais de grandes conglomerados financeiros internacionais como Manufactures Hanover S/A Arrendamento Mercantil e por Citicorp Leasing S/A Arrendamento Mercantil. O setor de infra-estrutura, por outra parte, apresenta percentuais relativamente elevados no período 1974/78, em função exclusiva das tomadas realizadas pela Light – Serviços de Eletricidade S/A.

A análise desagregada das captações levadas a efeito por empresas privadas da indústria de transformação evidencia, por sua vez, algumas tendências principais no decorrer do período. Em primeiro lugar, há que destacar a elevada participação dos gêneros material de transportes e química no conjunto das captações realizadas via 4.131 (Tabela 7). A indústria de material de transportes apresenta elevada participação desde o início do período até 1978 para, a partir de então, sofrer significativa perda de importância relativa. As tomadas do setor estão fortemente concentradas na indústria automobilística, onde destacam-se, no período 1972/75, as realizadas por General Motors do Brasil S/A, Ford Brasil S/A e Fábrica Nacional de Motores S/A. A partir de 1976, as tomadas mais expressivas são de responsabilidade de Fiat Automóveis S/A e Fiat Diesel do Brasil S/A. É importante destacar que no período 1975/78 são realizados vários empréstimos por parte de empresas produtoras de tratores, equipamentos agrícolas e rodoviários, como Caterpillar do Brasil S/A, Massey Ferguson do Brasil S/A Indústria e Comércio e Fiat-Allis Tratores e Máquinas Rodoviárias S/A. Isto significa que há, no período, do ponto de vista das captações externas, uma modificação no peso relativo das diferentes indústrias componentes do gênero material de transportes, com ganho relativo a favor daquelas produtoras de bens de capital, em detrimento das produtoras de duráveis de consumo. Decorre daí que a retração relativa das captações realizadas por empresas da indústria automobilística é mais acentuada do que a sugerida pelos dados agregados do gênero material de transportes apresentados na Tabela 7. A indústria química, por seu turno, apresenta participação elevada, e relativamente constante, até 1976 para, a partir daí, experimentar suave perda de posição relativa. Até 1976, as tomadas do setor são realizadas por um grande número de empresas, sendo que a partir de 1977 tornam-se fortemente concentradas em Dow Química S/A e, secundariamente, em Carbocloro S/A Indústrias Químicas.

Tabela 6
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Captações brutas anuais realizadas pelo setor privado, segundo macrossetor de atividade 1972/80

Discriminação	1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	US\$ 10 ⁶	%																
Sector Privado	1.874,4	75,1	1.718,3	60,3	2.011,5	64,7	1.872,1	49,6	1.872,7	48,9	2.356,9	48,5	3.511,5	39,8	2.007,4	23,2	1.124,1	23,4
Agropecuária/ Silvicultura ⁽¹⁾	52,4	2,1	5,7	0,2	84,0	2,7	56,6	1,5	57,4	1,5	126,3	2,6	132,4	1,5	26,0	0,3	72,2	1,5
Mineração ⁽¹⁾	47,5	1,9	71,2	2,5	31,1	1,0	147,1	3,9	309,9	8,1	296,3	6,1	512,1	5,8	320,1	3,7	187,6	3,9
Ind. Transfor- mação ⁽¹⁾	1.185,3	47,5	1.148,2	40,3	1.273,4	41,0	1.121,4	29,7	1.111,3	29,0	1.366,0	28,1	1.498,6	17,0	1.029,7	11,9	609,4	12,7
Ind. Construção ⁽¹⁾	192,3	7,7	188,0	6,6	167,9	5,4	83,0	2,2	61,2	1,6	58,3	1,2	97,1	1,1	95,2	1,1	28,9	0,6
Infra-estrutura ⁽¹⁾	71,8	2,9	0,0	0,0	127,5	4,1	207,5	5,5	195,1	5,1	174,9	3,6	635,7	7,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Int. financeira ⁽¹⁾	79,9	3,2	22,8	0,8	70,5	2,3	79,2	2,1	57,4	1,5	121,4	2,5	309,0	3,5	250,9	2,9	144,3	3,0
Com./ Serviços	173,8	7,0	193,7	6,8	208,3	6,7	113,2	3,0	53,6	1,4	145,7	3,0	158,9	1,8	242,2	2,8	62,5	1,3
Diversos	71,4	2,9	88,7	3,1	48,8	1,6	64,1	1,7	26,8	0,7	68,0	1,4	167,7	1,9	43,3	0,5	19,2	0,4
Sector Público	623,1	24,9	1.130,9	39,7	1.098,0	35,3	1.900,9	50,4	1.953,3	51,1	2.500,5	51,5	5.317,4	60,2	6.642,9	76,8	3.687,0	76,6
Total	2.497,5	100,0	2.849,2	100,0	3.109,5	100,0	3.773,0	100,0	3.826,0	100,0	4.857,4	100,0	8.828,9	100,0	8.650,3	100,0	4.811,1	100,0

⁽¹⁾ Valores estimados a partir da amostra do setor privado.

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capital Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 7
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Captações brutas anuais realizadas pelo setor privado, segundo gêneros da indústria de transformação – 1972/80

Discriminação	1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	US\$ 10 ⁶	%																
Sector Privado	1.874,4	75,1	1.718,3	60,3	2.011,5	64,7	1.872,1	49,6	1.872,7	48,9	2.356,9	48,5	3.511,5	39,8	2.007,4	23,2	1.124,1	23,4
Ind. Transformação ⁽¹⁾	1.185,3	47,5	1.148,2	40,3	1.273,4	41,0	1.121,4	29,7	1.111,3	29,0	1.366,0	28,1	1.498,6	17,0	1.029,7	11,9	609,4	12,7
-Min não-met. ⁽¹⁾	77,4	3,1	119,9	4,2	43,5	1,4	15,1	0,4	26,8	0,7	9,7	0,2	53,0	0,6	129,8	1,5	0,0	0,0
-Metalurgia ⁽¹⁾	84,9	3,4	45,6	1,6	93,3	3,0	99,0	2,6	88,0	2,3	282,8	5,8	167,7	1,9	216,3	2,5	101,3	2,1
-Mecânica ⁽¹⁾	94,9	3,8	65,5	2,3	68,4	2,2	105,6	2,8	65,0	1,7	53,4	1,1	61,8	0,7	51,9	0,6	24,1	0,5
-Mat. elét. com. ⁽¹⁾	137,4	5,5	91,2	3,2	84,0	2,7	154,7	4,1	137,7	3,6	242,9	5,0	62,0	0,7	43,3	0,5	9,6	0,2
-Mat. transp. ⁽¹⁾	217,3	8,7	188,0	6,6	292,3	9,4	230,2	6,1	372,9	9,7	349,7	7,2	377,2	4,3	60,6	0,7	132,7	2,8
-Madeira ⁽¹⁾	10,0	0,4	11,4	0,4	12,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Mobiliário ⁽¹⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Papel e papelão ⁽¹⁾	32,5	1,3	11,3	0,4	40,4	1,3	11,3	0,3	61,2	1,6	48,6	1,0	132,4	1,5	17,3	0,2	33,7	0,7
-Borracha ⁽¹⁾	7,5	0,3	14,2	0,5	18,7	0,6	22,6	0,6	0,0	0,0	14,6	0,3	0,0	0,0	26,0	0,3	0,0	0,0
-Couro e pelos ⁽¹⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Química ⁽¹⁾	232,3	9,3	242,2	8,5	236,0	7,6	283,0	7,5	287,0	7,5	208,9	4,3	423,8	4,8	423,9	4,9	154,0	3,2
-Farmacêutica ⁽¹⁾	30,0	1,2	34,2	1,2	34,2	1,1	34,0	0,9	26,8	0,7	48,6	1,0	17,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
-Perfumaria ⁽¹⁾	5,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Têxtil	87,4	3,5	99,7	3,5	93,3	3,0	41,5	1,1	11,5	0,3	0,0	0,0	8,8	0,1	17,2	0,2	14,4	0,3
-Vestidário ⁽¹⁾	12,5	0,5	22,8	0,8	18,7	0,6	7,6	0,2	0,0	0,0	9,7	0,2	26,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
-Prod. Alimentícia ⁽¹⁾	79,9	3,2	88,3	3,1	99,5	3,2	18,9	0,5	7,7	0,2	9,6	0,2	35,3	0,4	0,0	0,0	72,2	1,5
-Bebidas ⁽¹⁾	27,5	1,1	39,9	1,4	40,4	1,3	22,6	0,6	7,6	0,2	48,6	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,6	0,7
-Fumo ⁽¹⁾	17,5	0,7	5,7	0,2	6,2	0,2	15,1	0,4	0,0	0,0	9,8	0,2	61,8	0,7	26,1	0,3	0,0	0,0
-Ed. gráfica ⁽¹⁾	18,8	0,8	54,1	1,9	28,0	0,9	18,8	0,5	7,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Diversos ⁽¹⁾	12,5	0,5	14,2	0,5	64,1	2,1	33,9	0,9	11,4	0,3	29,1	0,6	70,6	0,8	17,3	0,2	33,8	0,7
Outros ⁽¹⁾	27,7	1,1	20,0	0,7	23,7	0,8	19,9	0,6	19,9	0,6	20,4	0,4	22,7	0,3	11,3	0,1	10,7	0,2
Sector Público	623,1	24,9	1.130,9	39,7	1.098,0	35,3	1.900,9	50,4	1.953,3	51,1	2.500,5	51,5	5.317,4	60,2	6.642,9	76,8	3.687,0	76,6
Total	2.497,5	100,0	2.849,2	100,0	3.109,5	100,0	3.773,0	100,0	3.826,0	100,0	4.857,4	100,0	8.828,9	100,0	8.650,3	100,0	4.811,1	100,0

(1) Valores estimados a partir da amostra do setor privado.

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capital Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Não é de surpreender o elevado peso apresentado pelas captações realizadas por empresas privadas dos gêneros material de transportes e química, do conjunto das contratações diretas via Lei n. 4.131. Isto porque esses gêneros são exatamente aqueles que respondem, no período, por elevados percentuais das inversões totais realizadas pela indústria de transformação. Mais ainda, a perda de importância relativa ocorrida no decorrer da década parece estar associada às taxas declinantes (e mesmo negativas, em alguns anos) experimentadas pelas inversões de tais gêneros no período pós-1973.¹⁹

A captação de recursos externos via Lei n. 4.131 por parte de duas outras indústrias – de material elétrico e de comunicações e mecânica – embora com menor peso relativo, apresenta comportamento semelhante ao das indústrias antes descritas. As tomadas realizadas pela indústria de material elétrico e de comunicações, fortemente concentradas em Siemens S/A, Ericson do Brasil Comércio e Indústria S/A e AEG Telefunken do Brasil S/A, mantêm uma participação oscilante de 3% e 5% até 1977, tornando-se desprezíveis a partir de então. As captações da indústria mecânica, por sua vez, que partem de um percentual médio da ordem de 3% no biênio 1972/73, sofrem perda de posição relativa durante todo o período até atingirem o percentual de 0,5% em 1980.

Um terceiro grupo, constituído pelas indústrias de minerais não-metálicos, têxtil e produtos alimentares, apresenta, como característica comum, participações médias de cada setor da ordem de 3% no triênio 1972/74 e perda quase total de importância já a partir de 1975. A destacar, nesse grupo, as tomadas da indústria de minerais não-metálicos, que são realizadas quase integralmente por empresas de capital nacional – fábricas de cimento em sua esmagadora maioria – e cujo desempenho ajuda, também, a explicar a sensível perda de posição relativa sofrida, a partir de 1975, pelas empresas de capital nacional no conjunto das tomadas de empréstimos externos via Lei n. 4.131.

¹⁹ Sobre o comportamento das inversões industriais segundo os principais gêneros da indústria de transformação, ver Bonelli & Werneck (1978).

Tabela 8
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)

Indicadores da concentração das captações brutas realizadas pelo setor privado – 1972/80

Discriminação	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
5 maiores (% do total captado)	13,1	10,2	13,6	16,7	28,3	19,7	26,6	27,0	28,6
10 maiores (% do total captado)	18,2	16,0	19,2	24,8	36,4	30,7	37,2	37,9	41,9
Número de empresas responsáveis por 70% do total captado	178	159	147	120	88	90	79	58	35

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Além das principais tendências, quanto à propriedade do capital e setor de atividade, antes descritas, as captações privadas via Lei n. 4.131 apresentam outra característica que merece ser destacada: uma elevada e crescente concentração no decorrer da década dos setenta. É verdade, adiante-se desde logo, que as operações de captação direta são restritas, por sua própria natureza, às grandes empresas e mais particularmente às filiais de grandes grupos internacionais. Contudo, não deixam de ser surpreendentes os resultados encontrados, quanto ao grau de concentração das captações privadas: enquanto que, em 1972, 178 empresas respondiam por 70% do total captado pelo setor privado, ao final do período esse mesmo percentual era de responsabilidade de apenas 35 empresas. A crescente concentração é evidenciada, também, pelo fato de que as 10 maiores empresas tomadoras respondiam por cerca de 18% das captações privadas em 1972 e por cerca de 42% em 1980 (Tabela 8).

Os determinantes da "estabilização" da dívida

A institucionalização de canais de ingresso de capitais externos de empréstimo constituiu uma das peças fundamentais da reestruturação do esquema de financiamento dos setores público e privado processada na segunda metade dos anos 60. Como se recorda, foram efetivadas, por essa época, várias reformas, notadamente em relação às esferas fiscal, monetária e financeira, que modificaram substancialmente os padrões de financiamento até então vigentes na economia brasileira. Destaque-se, a

respeito, as medidas destinadas a ampliar a base fiscal e a viabilizar o instrumento da dívida pública, bem como a reorganização do sistema financeiro, cuja idéia nuclear era a especialização das instituições segundo diferentes modalidades de crédito. No bojo dessa ampla reordenação do marco institucional foram tomadas medidas que refletiam uma progressiva adequação dos esquemas internos de financiamento às transformações que se processavam à escala internacional. Por um lado, foi recomposto um quadro extremamente favorável ao capital estrangeiro, através da eliminação das principais restrições surgidas no início da década, enquanto que, por outro, criou-se canais institucionalizados destinados a facilitar o ingresso massivo de capitais de empréstimos, por captação direta e por repasse, que começavam a se tornar abundantes no euromercado de moedas.²⁰

Como resultado dessas transformações, os setores público e privado passaram a satisfazer parte de suas necessidades de crédito em cruzeiros através de operações que envolviam o simultâneo ingresso de divisas internacionais. Desde então, os movimentos de expansão ou retração na demanda por crédito em cruzeiros trouxeram, implícitos em si, movimentos de ampliação ou retração na demanda por crédito em moeda estrangeira. Dada a premissa das autoridades governamentais à época, de que a economia brasileira necessitava, para crescer aceleradamente, da contribuição de “poupanças externas”, estava criado, aparentemente, um mecanismo de ajuste quase que automático do balanço de pagamentos: à medida que a demanda por crédito em cruzeiros sofresse uma aceleração, concomitante à do produto, haveria um

20 Convém recordar que no início dos anos sessenta, em meio a um quadro de crise e de agudização do debate político-econômico, a participação do capital estrangeiro na economia brasileira é fortemente contestada. Isso se dá tanto através da abertura de processos de expropriação/nacionalização de concessionárias de serviços públicos como do reclamo de medidas restritivas à ação do capital estrangeiro, notadamente no tocante à remessa de lucros. Recorde-se, a respeito, que em fins de 1962 é aprovada pelo Congresso Nacional a Lei n. 4.131, que estipulava, dentre outras coisas, que o reinvestimento de lucros ficava excluído da definição de capital básico sobre o qual incidia o cálculo das remessas, contrariando, dessa forma, o interesse dos investidores estrangeiros. Após 1964, tais condições são radicalmente alteradas com o objetivo declarado de recompor um cenário amplamente favorável ao capital estrangeiro. Assim, ainda em 1964, são introduzidas substanciais modificações na Lei n. 4.131, como, por exemplo, a inclusão dos reinvestimentos na base de cálculo das remessas de lucros. Além disso, são sustados ou resolvidos satisfatoriamente do ponto de vista dos interesses do capital estrangeiro, os processos de expropriação/nacionalização que estavam sendo movidos contra empresas de capital externo.

acréscimo automático no ingresso de divisas internacionais. Dada a liquidez internacional, caberia às autoridades econômicas garantir, através das políticas fiscal, cambial e monetária, uma relação crédito externo/crédito total que resultasse num volume de divisas suficiente para cobrir o “hiato de recursos”. O balanço de pagamentos equilibrado asseguraria, por sua vez, que a expansão do crédito, em sua componente externa, se faria sem que houvesse qualquer pressão sobre a oferta monetária.

É indiscutível que o crédito externo, especialmente sob a forma de captação direta via Lei n. 4.131, passou a representar uma alternativa de financiamento extremamente atrativa às grandes empresas públicas e privadas, particularmente às empresas internacionais que operam na economia brasileira. Em primeiro lugar porque significou um alargamento das bases de financiamento, principalmente numa faixa de crédito para a qual o sistema financeiro recém-estruturado mostrou-se incapaz de atender: o de longo prazo. Nesse sentido, não só possibilitou a ampliação das operações de curto prazo como ocupou, em boa medida, o espaço destinado, na reforma financeira, aos bancos de investimentos.²¹ Em segundo lugar, porque constituiu-se em modalidade de crédito cujo custo ao mutuário tendeu a situar-se em níveis significativamente inferiores aos observados nas faixas não subsidiadas do crédito disponível nas instituições financeiras domésticas. O diferencial do custo do dinheiro foi, aliás, o principal instrumento a que recorreram as autoridades governamentais para o estímulo de captações privadas durante todo o período estudado. A despeito da relativa precariedade de informações sobre taxas de juros praticadas nas diferentes modalidades de crédito, as estimativas realizadas indicam que, exceto para alguns momentos localizados, o diferencial do custo do dinheiro favoreceu, de forma substancial, as operações externas via Lei n. 4.131.

Além das vantagens quanto a prazos e custos, os empréstimos em moeda nos moldes da Lei n. 4.131 mostraram-se especialmente atrativos às empresas de capital externo, de vez que passaram a representar um mecanismo de burla das restrições quanto à remessa de lucros originária

21 Ver, a respeito, Pereira (1974), especialmente o capítulo 2, seção 2.3.

de investimentos estrangeiros realizados no país. Na verdade, dadas as vantagens quanto ao volume passível de remessa e quanto à taxaço incidente sobre os montantes remetidos, as operações de captação direta registradas junto ao Banco Central devem ter disfarçado um volume significativo de investimentos diretos efetuados principalmente por grandes empresas internacionais. Um indicador expressivo desse fenômeno é a existência, ao longo de todo o período, de um volume não desprezível de operações de empréstimo que têm como credor a matriz estrangeira ou um grupo estrangeiro com participação no capital da empresa tomadora. A Tabela 9 mostra que as operações dessa natureza foram responsáveis, no período 1972/80, pelo ingresso médio de cerca de US\$ 300 milhões anuais, o que representa algo em torno de 18% das captações totais realizadas pelas empresas de capital externo no período.²²

Tabela 9
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Operações realizadas entre matriz e filial de empresas de capital externo ⁽¹⁾ 1972/80

Discriminação	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Operações matriz/filial (A)	241,6	169,4	294,4	442,6	299,3	411,6	448,3	173,3	187,3
Operações totais das empr. de capital externo (B)	1.193,8	1.062,7	1.579,7	1.637,3	1.733,2	2.064,3	3.035,0	1.453,3	947,9
(A)/(B)	20,2	15,9	18,6	27,0	17,3	19,9	14,8	12,1	19,8

⁽¹⁾ Inclusive operações entre *joint-ventures* e grupos estrangeiros com participação de capital.

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Contudo, a despeito dos inegáveis atrativos, o setor privado perde importância relativa enquanto tomador de recursos externos via Lei n. 4.131, respondendo, em 1980, por apenas 23,4% das captações totais. Como visto, o volume médio anual captado pelo setor privado permanece praticamente constante durante a maior parte do período estudado, e quando cresce, no biênio 1977/78, cresce a taxas relativamente reduzidas, não acompanhando o ritmo de crescimento das tomadas realizadas pelo setor público. A discussão dos determinantes dessa trajetória é de fundamental importância não só para esclarecer algumas das principais

²² Deve-se observar que o percentual mais elevado se dá em 1975 (27%), ano em que vigorou uma redução de 25% para 5% de alíquota de imposto de renda incidente sobre as remessas efetuadas a título de juros e comissões.

características do endividamento recente como, principalmente, para ajudar a desvelar alguns dos dilemas com que vai defrontar-se a política econômica no início dos anos 80.

De saída, é preciso ter presente que o período de nítida preponderância de captações privadas – 1972/74 – corresponde, aproximadamente, àquele do auge do ciclo expansivo, vale dizer, a um período em que o ritmo dos negócios, particularmente o das inversões privadas, mantém-se em nível elevado. Por esta época, o setor privado demanda volumes crescentes de crédito em cruzeiros e é estimulado, dadas as características do sistema financeiro estruturado na segunda metade dos anos 60 e dado o diferencial do custo do dinheiro, a realizar expressivas tomadas junto ao mercado financeiro internacional.²³ Não é demais lembrar que nos anos do ciclo expansivo a conta de mercadorias e serviços produtivos permanece equilibrada de tal forma que a contrapartida, do ponto de vista das contas externas, dessas captações realizadas pelo setor privado, é basicamente financeira, vale dizer, pagamento de juros da própria dívida e acúmulo de reservas internacionais.

A participação relativa do setor privado começa a declinar em 1975, ano em que as inversões privadas experimentam sensível redução. Esse primeiro movimento de perda de posição relativa se dá, como visto, com a retração das captações realizadas por ramos da indústria de transformação e pelos setores de construção civil e de comércio/serviços, sendo de responsabilidade, em grande medida, de empresas de capital nacional. Assinale-se que esta perda de posição relativa ocorre sem que haja, por parte das autoridades econômicas, qualquer medida de restrição ou desestímulo às captações privadas. Ao contrário, vivia-se, à época, uma conjuntura de expressivos desequilíbrios na conta de mercadorias e serviços produtivos, o que impunha a necessidade de captação de volumes crescentes de capital de empréstimo junto ao sistema financeiro internacional. Na verdade, como já discutido, o advento da crise internacional teve forte impacto sobre nossas contas externas, dados o padrão de crescimento da economia brasileira e a política oficial de

²³ Quanto ao diferencial, do custo do dinheiro no decorrer do ciclo expansivo ver estimativas apresentadas em Cruz (1975).

“Brasil-potência” expressa no II PND. Além disso, os desequilíbrios globais foram agravados pelo componente financeiro em função da elevação das taxas básicas de juros e dos *spreads* praticados no mercado financeiro internacional.

Face a tal quadro, as autoridades governamentais procuraram estimular as captações privadas de recursos externos. Tanto é assim, que a partir de outubro de 1974 passou a vigorar um estímulo especial às captações externas sob a forma de redução de 25% para 5% da alíquota de imposto de renda incidente sobre as remessas de juros, comissões e despesas (Resolução n. 305, do BACEN) e que, desde setembro de 1974, foram reduzidos significativamente os prazos mínimos de amortização e carência para empréstimos externos (Resolução do CMN, em 13 de setembro de 1974).²⁴ Pode-se argumentar, é verdade, que o tabelamento da taxa de juros, vigente à época, conduzia a um diferencial do custo do dinheiro inibidor da tomada de recursos externos. Este, aliás, foi um dos argumentos para a liberação das taxas de juros ocorrida no decorrer de 1976. Os dados estimados indicam, contudo, que este fenômeno só se manifesta com maior intensidade a partir do quarto trimestre de 1975, não podendo ser responsabilizado, portanto, pelo desempenho das captações privadas no decorrer de todo o período.

Os resultados acima sugerem que a perda de posição relativa das captações privadas decorreu, fundamentalmente, da desaceleração da taxa de crescimento do produto e da redução das inversões privadas, à medida que ambas afetaram negativamente a demanda por crédito em cruzeiros, inclusive em seu componente externo. Por outras palavras, enquanto o ritmo de crescimento do produto mantém-se acelerado, a demanda por crédito exercida pelo setor privado é capaz de garantir um ingresso significativo de recursos externos. Num segundo momento, quando a taxa de crescimento do produto experimenta uma trajetória de desaceleração numa conjuntura onde, contraditoriamente, ampliam-se as necessidades de recursos externos, as captações privadas não crescem, o que determina uma participação cada vez maior do setor público como única forma de assegurar ingressos massivos de recursos externos.

²⁴ A partir de agosto de 1975, a redução da alíquota do I.R. foi transformada em benefício pecuniário equivalente a 85% do imposto devido (Resolução n. 335, do BACEN).

Mesmo após 1976, quando são intensificadas as medidas de estímulo à captação privada e quando as condições quanto a prazos e *spreads* voltam a tornar-se mais favoráveis, o processo de “estatização” da dívida se acentua. A intensificação dos estímulos se deu, basicamente, através da liberação do espectro geral de taxas de juros ocorrida no decorrer de 1976. Pretendia-se, na verdade, estimular, via aprofundamento do diferencial do custo do dinheiro, um aumento da relação crédito externo/crédito total ou, por outras palavras, pretendia-se garantir, mesmo numa situação de desaceleração da demanda por crédito, um massivo influxo de capital de empréstimo externo mediante maior participação dos recursos em moeda estrangeira na estrutura passiva do setor privado. Além disso, em setembro de 1977 foi instituído um mecanismo de proteção contra eventuais modificações na política cambial (Resolução n. 432, do BACEN), que representou um estímulo adicional a novas contratações privadas, dado o elevado peso das variações cambiais na composição do custo final em cruzeiros, especialmente num período de elevadas taxas de inflação.²⁵ Na prática, a Resolução n. 432 institucionalizou um mecanismo de “socialização” de perdas decorrentes de desvalorizações cambiais mais acentuadas, mecanismo esse que foi extremamente útil às empresas endividadas por época da maxidesvalorização realizada em fins de 1979.

Tabela 10
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Comparação entre o crescimento das captações públicas e privadas – 1972/80

Discriminação	Captações médias anuais US\$ 10 ⁶			Crescimento (%)	
	Período 1972/76(A)	Período 1977/78(B)	Período 1979/80(C)	B/A	C/B
Setor privado	1.869,8	2.934,2	1.565,8	56,9	(46,6)
Setor público	1.341,2	3.909,0	5.165,0	195,1	32,1
Total	3.211,0	6.843,2	6.730,8	131,2	(1,6)

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil

²⁵ Para ilustrar este ponto basta lembrar que no segundo semestre de 1977, quando foi instituída a Resolução n. 432, as variações cambiais eram responsáveis por mais de 70% do custo nominal em cruzeiros.

Contudo, a despeito de tais estímulos, o aprofundamento do endividamento externo ocorrido no biênio 1977/78 – segundo momento de “transbordamento” do euromercado de moedas – se deu fundamentalmente com base em captações públicas, já que as captações privadas apresentaram crescimento relativamente baixo. Conforme pode ser observado na Tabela 10, o volume médio anual captado pelo setor privado no biênio 1977/78 supera em cerca de 57% o volume médio, anual do quinquênio anterior, enquanto que as captações públicas apresentam crescimento da ordem de 195% em relação às tomadas do período anterior. Mais ainda, o crescimento das captações privadas só alcançou o percentual antes indicado em função do expressivo crescimento das tomadas realizadas por empresas de mineração, notadamente por empresas internacionais e *joint-ventures* responsáveis por grandes projetos deslanchados na época do II PND, por filiais de grandes conglomerados financeiros internacionais que expandiam suas operações de leasing no país e pela Light – Serviços de Eletricidade S/A, já que, como visto, a desaceleração do crescimento industrial determinou forte retração relativa na captação de recursos externos via Lei n. 4.131 por parte de empresas privadas da indústria de transformação. Conforme pode ser observado na Tabela 11, o volume médio anual captado por empresas de mineração, de intermediação financeira e de infra-estrutura supera, no biênio 1977/78, em mais de 230% o volume médio do quinquênio anterior, enquanto que o volume médio captado por empresas industriais apresenta um crescimento de apenas 22,6% em relação às captações do período anterior.

No biênio seguinte, quando as contas externas brasileiras sofrem o impacto explosivo da elevação dos juros no mercado internacional e quando as necessidades de captação de recursos externos ampliam-se consideravelmente, o volume médio anual captado por todos os segmentos do setor privado cai de modo significativo, acentuando, ainda mais, o fenômeno da “estatização”. Ressalte-se que, neste período, a tendência geral de retração relativa das captações privadas é agravada pelas sucessivas mudanças observadas nas regras estabelecidas pelas autoridades governamentais em relação à área cambial. Recorde-se, a respeito, a instituição do depósito compulsório de 50% incidente sobre

empréstimos externos, que vigorou de abril a dezembro de 1979; o anúncio, no início de 1979, da aceleração das minidesvalorizações como forma de compensar a extinção gradual dos incentivos à exportação; a maxidesvalorização do cruzeiro efetuada ao final do ano; a prefixação da correção cambial para 1980 em níveis sabidamente irrealistas etc. Na verdade, este conjunto, ou melhor, esta sucessão descoordenada de eventos certamente elevou o “grau de incerteza” quanto à captação de recursos externos, agravando o movimento geral de retração das captações privadas.²⁶

Tabela 11
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Decomposição da taxa de crescimento das captações privadas segundo os principais
macrosetores 1972/80

Discriminação	Captações médias anuais US\$ 10 ⁶			(B)/(A)		(C)/(B)	
	Período 1972/76	Período 1977/78	Período 1979/80	Taxa de crescimento	Contribuição para a taxa de Cresc. Total	Taxa de crescimento	Contribuição para a taxa de Cresc. Total
	(A)	(B)	(C)		%	%	%
Mineração	121,4	404,2	253,9	232,9	26,6	(37,2)	11,0
Ind. transformação	1.167,9	1.432,3	819,6	22,6	24,9	(42,8)	44,8
Infra-estrutura	120,4	405,3	0,0	236,6	26,8	(100,0)	29,6
Inst. financeiras	62,0	215,2	197,6	247,1	14,4	(8,2)	1,3
Outros	398,1	477,2	294,7	19,9	7,3	(38,2)	13,3
Total	1.869,8	2.934,2	1.565,8	56,9	100,0	(46,6)	100,0

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Da discussão anterior, é possível perceber que a progressiva “estatização” da dívida externa brasileira se vai impondo como resultado de um fenômeno que começa a se manifestar já por meados dos anos 70 e que se intensifica ao final da década: necessidades crescentes de recursos externos – primeiro em função dos desequilíbrios da conta de mercadorias e serviços produtivos e, depois, das determinações financeiras expressas no movimento cumulativo da dívida – combinadas com a ausência de agentes privados dispostos a realizar tomadas, nos volumes requeridos, junto ao sistema financeiro internacional. É essa

²⁶ Para uma discussão sobre o significado de tais medidas no corpo da política econômica do período, ver Coutinho & Belluzzo (1982) e Serra (1982).

assimetria, progressivamente agregada pela desaceleração do crescimento, que determina, em última instância, a “estatização” da dívida externa brasileira. As medidas destinadas a estimular as captações privadas apenas atenuam, em alguns momentos, o movimento geral, sendo incapazes, contudo, de revertê-lo.

A contrapartida das tendências descritas é, como visto, o peso crescente do setor público no conjunto das tomadas de recursos externos realizadas nos moldes da Lei n. 4.131. A esse respeito, convém observar que o crescimento das captações públicas responde a uma política de progressivas restrições à obtenção de recursos internos, próprios e de terceiros, que faz com que a continuidade dos programas de inversão das grandes empresas estatais só se viabilize mediante vultosas tomadas realizadas junto ao sistema financeiro privado internacional. Em primeiro lugar, é posta em prática, a partir de 1975, e mais intensamente em 1976, uma política de preços e tarifas de bens e serviços públicos nitidamente contencionista, com reajustes inferiores às variações observadas nos índices gerais de preços. Assim, no início de 1975, é fixado o percentual de 20% como limite superior ao reajuste de preços e tarifas, percentual esse que é novamente imposto em 1976. Considerando-se as taxas de inflação do período, fica evidente que tal política só poderia acarretar, como de fato acarretou, forte deterioração na capacidade de autofinanciamento das empresas estatais. Em segundo lugar, e ainda a pretexto de contenção do gasto público e de combate à inflação, as autoridades governamentais passaram a impor progressivo ‘achatamento no volume de recursos orçamentários repassados tanto a outras esferas governamentais como às empresas públicas.²⁷ Em terceiro lugar, tornaram-se maiores as restrições de captação de recursos por parte das empresas estatais junto ao sistema financeiro doméstico, público e privado. Face a tais condições, a execução dos programas de inversão das empresas públicas só se viabilizou mediante recurso crescente ao sistema financeiro privado internacional.

O setor de energia elétrica, principal tomador de recursos externos via Lei n. 4.131 no período recente, é o exemplo mais conspícuo

²⁷ Esta foi a principal forma de pressão no sentido da tomada de recursos externos por parte dos governos estaduais e municipais.

da trajetória acima descrita. Desde meados dos anos 60, quando é implantada a política de “realidade tarifária”, o setor de energia financia parcelas significativas de suas inversões com base em recursos próprios. No início dos anos 70, beneficiado ainda por aquela política tarifária, o setor continua a apresentar elevados níveis de autofinanciamento, tendo os recursos operacionais contribuído com perto de 45% do total de recursos invertidos no triênio 1972/74 (Tabela 12). A partir de então, com a mudança na política tarifária e com a manutenção de elevados níveis de inversão, a geração de recursos próprios perde importância relativa enquanto fonte de financiamento, atingindo um percentual de cerca de 28% do total de recursos aplicados no biênio 1979/80. Simultaneamente, os aportes de capital, forma por excelência de transferência de recursos orçamentários do Tesouro, também perdem importância relativa, passando de um percentual da ordem de 20% no período de 1972/75 para cerca de apenas 6% no biênio 1979/80. Atingido por esses dois vetores da política antiinflacionária o setor de energia só é capaz de prosseguir seus programas de expansão mediante recurso crescente a capitais de empréstimo. Num primeiro momento, cresce a participação dos recursos captados junto ao sistema financeiro doméstico, principalmente junto a agências públicas, enquanto que, a partir de 1977, tornam-se decisivos os recursos obtidos junto ao sistema financeiro privado internacional.²⁸

Tabela 12
Estrutura das fontes de recursos do setor de energia elétrica 1972/80 (%)

Discriminação	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ⁽¹⁾
Recursos próprios	64,0	65,2	62,4	59,2	52,0	45,7	38,3	30,2	32,6
Autofinanciamento	42,2	46,4	42,5	35,9	34,2	34,5	28,1	28,9	26,7
Aportes de Capital	21,2	20,3	19,7	21,7	14,7	10,5	10,3	6,0	6,1
Outros	0,6	(1,5)	0,2	1,6	3,1	0,7	0,0	(4,7)	(0,2)
Financiamento	36,0	34,8	37,6	40,8	48,0	54,3	61,7	69,8	67,4
Empr. compulsórios	8,9	9,4	8,4	7,2	7,7	6,4	6,5	5,9	8,6 ²
Instituições financeiras nacionais	4,1	6,5	10,0	13,3	22,8	17,3	20,5	30,1	32,8
Instituições financeiras externas	23,0	18,9	19,2	20,3	17,5	30,6	32,9	32,0	26,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Dados preliminares.

⁽²⁾ Inclui, também, Contribuição de Consumidores e Venda de Ações ao Público.

Fonte: Fluxos de Fontes e Usos – ELETROBRÁS (vários anos).

²⁸ Uma análise detalhada da questão do financiamento do setor de energia é apresentada em Reichstul (1981).

Sumário

O intenso processo de endividamento externo experimentado pela economia brasileira a partir do final dos anos 60 reflete, antes de tudo, as transformações ocorridas em âmbito internacional com o nascimento e rápido crescimento do euromercado de moedas. Neste sentido, está longe de constituir-se fenômeno isolado ou exclusivo. O que há de peculiar neste processo é a forma de inserção e a magnitude assumidas pela dívida externa no conjunto das relações da economia brasileira com o “resto do mundo”.

O primeiro momento de aceleração do endividamento externo brasileiro resultou, como visto, do alargamento das fronteiras de aplicação dos eurodólares numa situação de extraordinária liquidez internacional. A despeito de coincidir temporalmente com o ciclo expansivo interno, caracterizado por elevadíssimas taxas de crescimento do produto, a dívida contraída no período nem de longe pode ser vista como a contribuição de “poupanças externas” a esse crescimento, de vez que acarretou, basicamente, a criação de poder de compra não realizado no período. Se algum efeito teve sobre o ciclo expansivo, foi o de dissimular, e talvez agravar, os desequilíbrios intersetoriais à medida que, ao dar origem a excessivas reservas internacionais, criava a ilusão de uma capacidade para importar “ilimitada”, sancionando assim a abertura do coeficiente de importações.

Na verdade, o que se deu foi a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo interno, onde a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado crescia a taxas elevadas e onde as características institucionais do sistema financeiro interno faziam com que parcela crescente dessa demanda fosse atendida, independentemente do estado das contas externas, por operações que envolviam o ingresso de recursos externos. Convém recordar, a respeito, que no auge do ciclo expansivo as captações diretas junto ao sistema financeiro internacional são realizadas fundamentalmente por empresas privadas, notadamente por empresas de capital internacional, com forte concentração na indústria de transformação. O substrato dessas captações foi, indiscutivelmente, o

intenso ritmo dos negócios ou, mais especificamente, a aceleração das inversões industriais ocorrida no período.

O segundo momento característico na formação da atual dívida externa brasileira teve início em 1974, com o advento da crise internacional. Criou-se, a partir de então, uma marcada assimetria com a economia brasileira, a despeito de já estar em desaceleração, crescendo a taxas ainda elevadas em meio a uma conjuntura internacional fortemente recessiva. A face “desequilibrada” do crescimento anterior tornou-se manifesta e surgiu o tão propalado “hiato de recursos”. Ressalte-se entretanto, que, não obstante sua origem estrutural, o “hiato” observado no período foi magnificado pela política econômica de então, que combinou a manutenção de elevadas taxas de crescimento – notadamente via inversões em projetos contemplados pelo II PND – com um total descaso frente à crise internacional. As dificuldades externas foram agravadas, ainda, pela forte elevação do custo da dívida, revelando, pela primeira vez, o efeito perverso da simultaneidade de desequilíbrios comerciais e financeiros em economias endividadas.

É por esta época, a partir de 1975 mais precisamente, que tem início a trajetória de “estatização” dos empréstimos em moeda contratados nos moldes da Lei n. 4.131. Isto porque as taxas ainda elevadas de crescimento são sustentadas basicamente pelo investimento público, de vez que as inversões privadas encontram-se em franca desaceleração. Sendo assim, a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado também se desacelera, inclusive no tocante à sua componente externa. Desta forma, a despeito das necessidades crescentes de recursos externos – determinadas tanto pelo “hiato de recursos” como pelo próprio custo da dívida – e não obstante as medidas de estímulo adotadas pelas autoridades governamentais, o montante anual captado pelo setor privado mantém-se, em valores nominais, praticamente constante, não declinando unicamente em função dos empréstimos contratados por empresas de mineração envolvidas em grandes projetos estimulados pelo II PND.

A terceira fase do endividamento externo brasileiro tem como peculiaridade o crescente peso que o componente financeiro vai

assumindo na determinação de novos acréscimos da dívida, ou seja, seu caráter auto-acumulativo. Inicialmente, no biênio 1977/78, quando a conjuntura internacional mostra-se favorável e há grande liquidez no mercado de euromonedas, as autoridades governamentais estimulam o aprofundamento da dívida sem que haja, em proporções significativas, uma contrapartida de déficit na conta de mercadorias e de serviços produtivos a ser financiado. Neste período, as novas tomadas destinam-se, basicamente, a fazer frente ao custo da dívida e a compor reservas internacionais. Mas, o ápice dessa “fase financeira” do endividamento se dá no biênio 1979/80, quando a violenta elevação das taxas básicas de juros no mercado internacional tem um efeito profundamente desestabilizador sobre as contas externas brasileiras. Manifesta-se, por esta época, um aparente paradoxo: o endividamento externo, justificado como elemento de superação de “constrangimentos externos” e, portanto, como potenciador do crescimento econômico, revela-se o seu contrário, vale dizer, um elemento fortemente agudizador de dificuldades externas ou, radicalizando o argumento, um elemento gerador de constrangimentos externos.

No decorrer dessa “fase financeira” as autoridades governamentais intensificam os estímulos à captação privada, notadamente via diferencial do custo do dinheiro, sem lograr, contudo, resultados significativos. Não obstante o acréscimo nos volumes captados no biênio 1977/78, quando as condições internacionais tornaram-se extremamente favoráveis, as captações privadas tiveram seu comportamento determinado pelo crescimento pouco expressivo das captações realizadas por empresas da indústria de transformação, cujo ritmo de inversões já se encontrava em rápida desaceleração. No biênio seguinte o quadro agrava-se sensivelmente, dado que o volume captado pelo setor privado, especialmente por empresas internacionais da indústria de transformação, reduz-se bruscamente. Resulta, dos movimentos apontados, a combinação de necessidades crescentes de recursos externos – amplificadas agora pelo forte efeito auto-acumulativo do custo da dívida – com a ausência de agentes privados dispostos a realizar tomadas massivas junto ao sistema financeiro internacional. No bojo dessa assimetria, estão dados os determinantes do aprofundamento da “estatização” da dívida externa brasileira.

Referências bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Setor externo e desenvolvimento da economia nacional. Boletim do Banco Central do Brasil, Rio de Janeiro, Anexo especial, n. 2, fev. 1973.
- BATISTA JR., P. N. *Participação brasileira no mercado financeiro internacional; custo e perfil da dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1980. (Mimeo.).
- BERNET, J. *Guia Interinvest*. Rio de Janeiro, 1973, 1975 e 1978.
- BONELLI, R., FAÇANHA, L. O. A indústria de bens de capital no Brasil; desenvolvimento, problemas e perspectivas. In: SUZIGAN, W. (Ed.). *Indústria; política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- _____, MALAN, P. S. Os limites do possível; notas sobre o Balanço de Pagamentos e indústrias nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, ago. 1976.
- _____, WERNECK, D. F. F. Desempenho industrial; auge e desaceleração nos anos 70. In: SUZIGAN, W. (Ed.). *Indústria; política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- COUTINHO, L. G., BELLUZZO, L. G. M. Política econômica, inflexões e crise: 1974/1981. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil – Ensaio sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.
- _____, _____. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. *Estudos Cebrap*, n. 23, 1980.
- CRUZ, H. N. *Análise dos efeitos dos empréstimos em moeda estrangeira na economia brasileira*. São Paulo: USP. FEA, 1975. (Dissertação, Mestrado).
- DOELLINGER, C. V. et al. A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967/73. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Importações; etapas da política de controle. *Conjuntura Econômica*, jan. 1976.
- HIDROBRASILEIRA. *Avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais às Exportações*. Governo do Estado de São Paulo, 1978.
- LESSA, C. *A estratégia do desenvolvimento, 1974-1976; sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978. (Tese, Professor Titular)/Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 5).

- MAZZUCHELLI, F. *A expansão inconclusa*. (Considerações sobre o setor de bens de capital no Brasil). Campinas: UNICAMP. DEPE, 1977. (Dissertação, Mestrado).
- MELLO, M. C., BALTAR, S. M. *A crise do Balanço de Pagamentos pós-1973*. Campinas: UNICAMP. IE; 1980. (Mimeo.).
- MOLLO, M. de L. R. *O desequilíbrio do Balanço de Pagamentos no Brasil, 1966/1975; o papel de endividamento externo*. Brasília: UNB, 1977. (Dissertação, Mestrado).
- PEREIRA, J. E. de C. *Financiamento externo e crescimento econômico no Brasil; 1966/73*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
- REICHSTUL, H. P. *O planejamento da oferta de energia*. Aspectos financeiros e institucionais. São Paulo: USP. FIPE, 1981. (Mimeo.).
- _____, COUTINHO, L. G. *O investimento estatal, 1974-80; ciclo e crise*. Campinas, 1980. (Publicado neste volume).
- SERRA J. *Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra*. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil – Ensaio sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v.1.
- SUZIGAN, W. et al. *Crescimento industrial no Brasil; incentivos e desempenho recente*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
- TAVARES, M. C. (Coord.). *Estrutura industrial e empresas líderes; a dinâmica de mercado no período de auge, 1970-1973*. FINEP, s.d. 2 v. (Mimeo.).
- WELLS, J. Eurodólares, dívida externa e o milagre brasileiro. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 6, out./dez. 1973.
- WILLIANSO, J. O segundo choque do petróleo e a economia mundial. *Conjuntura Econômica*, set. 1980.

Apêndice
Nota sobre os dados básicos utilizados

As informações relativas às captações diretas realizadas nos moldes da Lei n. 4.131 foram obtidas a partir dos registros individuais efetuados pelos tomadores junto ao Departamento de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros do Banco Central – FIRCE, e publicados no Boletim Mensal do Banco Central do Brasil – período de janeiro de 1972 a abril de 1976 – e no Diário Oficial da União período de maio de 1976 a dezembro de 1980.²⁹

A primeira etapa do levantamento consistiu na totalização anual, por empresa/órgão tomador, dos valores registrados sob os Códigos 41 e 47 e constantes das listagens mensais publicadas pelo Banco Central.³⁰ Foram excluídos destas totalizações os certificados canceladores, ou seja, os certificados emitidos com o objetivo de apontar alteração em uma ou mais das condições previstas no certificado original. Tal exclusão deveu-se ao fato de que a quase totalidade das alterações refere-se a condições de pagamento e à taxa de juros e não ao valor da operação, que é a variável de interesse no levantamento.³¹ Cabe observar que as operações de captação direta registradas; sob o Código 47 dizem respeito à Resolução 229 do Banco Central, que autorizou, mediante concordância do credor externo, a renovação ou transferência do crédito a outros mutuários por prazos inferiores ao da operação inicial com o exterior. Com isto, uma única operação contratada no exterior dá origem a diversos certificados de registro junto ao FIRCE. Para fins de levantamento, foram considerados apenas os certificados relativos a operações originais, desprezando-se os originados de renovações ou transferências de créditos já registrados.

Concluídas as totalizações anuais procedeu-se à classificação dos agentes tomadores segundo a propriedade do capital. Num primeiro momento os agentes foram classificados em duas grandes categorias, a saber: públicos e privados. As empresas privadas foram, a seguir, organizadas segundo ordem decrescente de valor do crédito contratado com o exterior no ano. Em seguida, selecionou-se uma amostra de empresas privadas constituída por aquelas que, juntas e em ordem decrescente, fossem responsáveis por 70% do valor total contratado pelas empresas privadas no ano. Apesar de arbitrário, esse critério amostral permitiu trabalhar com um conjunto relativamente reduzido de empresas

29 O levantamento restringiu-se ao período 1972/80 de vez que as informações relativas ao período 1966/71 já haviam sido objeto de tratamento e análise sistemática em Pereira (1974).

30 Para o período de jan./1972 a fev./1973 foram computadas, também, as operações relativas à Instrução 289 da SUMOC (Código 46) ainda em vigência à época.

31 Ver, a respeito, Pereira (1974: 202-3).

– dado o elevado grau de concentração das tomadas via Lei n. 4.131 – abarcando a quase totalidade do universo.

As empresas da amostra foram, então, reclassificadas segundo as seguintes categorias: nacionais privadas e empresas de capital externo. Estas, por sua vez, foram subgrupadas em internacionais, estrangeiras, empresas de conglomerados financeiros internacionais e *joint-ventures*.³²

Como internacionais foram consideradas aquelas empresas com pelo menos 20% de seu capital pertencente a uma empresa ou grupo industrial sediado no exterior e integrante da lista de 500 maiores dos Estados Unidos ou de 200 maiores não-americanas da revista *Fortune* ou, alternativamente, com atuação no mínimo em seis países com atividade industrial. Foram consideradas estrangeiras as empresas com pelo menos 20% do capital controlado por empresa ou grupo industrial sediado no exterior que não preenche quaisquer das demais condições acima especificadas. Empresas de conglomerado financeiro foram consideradas aquelas com no mínimo 25% de seu capital pertencente a um banco ou grupo financeiro com sede no exterior. Finalmente, foram consideradas *joint-ventures* as empresas com participação acionária de, pelo menos, uma empresa de capital externo, com o respectivo percentual de controle, ao lado de pelo menos uma empresa ou grupo nacional e/ou estatal com participação igual ou maior.³³

Além da classificação segundo a propriedade do capital, as empresas públicas e aquelas integrantes da amostra do segmento privado foram ordenadas segundo grandes setores de atividade. As empresas/órgãos do setor público foram subdivididas em: energia, siderurgia, petroquímica, transportes, telecomunicações, intermediação financeira, administração pública e outros. As empresas privadas foram agrupadas em: agropecuária, mineração, indústria de transformação, indústria de construção, infra-estrutura, intermediação financeira, comércio/serviços e outros. A indústria de transformação foi subdividida, por sua vez, segundo os gêneros constantes da classificação do IBGE.³⁴

32 A classificação adotada para diferenciar as empresas de capital externo acompanha aquela utilizada em Tavares (s.d.). Para uma discussão a respeito, ver capítulo *Considerações metodológicas* da referida pesquisa.

33 As informações básicas utilizadas na classificação das empresas de capital externo foram extraídas de Bernet. *Guia Interinvest* (edições de 1973, 1975 e 1978).

34 Para a identificação do setor de atividade recorreu-se às publicações *Visão, Quem é Quem na Economia Brasileira e Exame, As 500 Maiores e Melhores* (vários números).

Tabela 13
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Setor público captações brutas realizadas pelo setor de energia 1972/80

Discriminação	US\$ 10 ⁶									
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total do Período
ELETROBRÁS	-	-	-	-	-	315,0	738,4	433,1	400,0	1.886,5
ITAIPU	-	-	-	-	-	10,6	274,0	447,0	260,0	992,1
CESP	74,5	104,0	77,0	50,0	15,1	239,5	150,0	138,5	270,0	1.118,6
CHESF	14,5	-	-	20,0	-	-	-	30,0	-	64,5
FURNAS	-	20,0	-	10,0	172,0	-	15,9	25,0	-	242,9
CELG	-	14,0	4,5	-	-	-	-	-	-	18,5
CELF	-	5,0	10,0	-	-	-	-	-	-	15,0
CEMIG	-	-	21,4	75,0	-	-	20,0	50,0	17,0	183,4
COPEL	-	-	-	5,0	-	10,0	20,0	10,0	60,0	105,0
CPFL	-	-	-	-	-	5,0	-	-	-	5,0
CELESC	-	-	-	-	-	-	10,0	-	-	10,0
LIGHT	-	-	-	-	-	-	-	200,0	71,7	271,7
CERGS	-	-	-	-	-	-	-	140,0	28,0	168,0
ELETROSUL	-	-	-	20,0	-	-	-	-	-	20,0
NUCLEBRÁS	-	-	-	-	-	11,3	140,0	125,0	100,0	376,3
Total	89,0	143,0	112,9	180,0	187,1	591,4	1.368,3	1.599,1	1.206,7	5.477,5

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 14
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Setor público captações brutas realizadas pelo setor de siderurgia 1972/80

Discriminação	US\$ 10 ⁶										
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total do Período	
CSN	1,9	2,1	-	27,0	100,0	70,5	-	75,0	-	276,5	
COSIPA	2,0	-	-	-	-	100,2	-	-	-	102,2	
USIBA	-	17,0	1,4	10,0	-	-	-	-	-	28,4	
AÇOS PIRATINI	-	-	25,0	-	-	-	-	-	-	25,0	
USIMINAS	-	-	-	25,0	-	30,2	67,5	-	-	122,7	
ACESITA	-	-	-	10,0	28,5	80,0	124,8	-	24,0	267,3	
AÇOMINAS	-	-	-	-	-	223,4	300,4	-	71,2	595,0	
SIDERBRÁS	-	-	-	-	-	106,4	117,3	238,0	183,0	644,7	
TUBARÃO	-	-	-	-	-	-	-	600,0	100,0	700,0	
Total	3,9	19,1	26,4	72,0	128,5	610,7	610,0	913,0	378,2	2.761,8	

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros – FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 15
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Setor público captações brutas realizadas pelo setor química/petroquímica 1972/80

Discriminação	US\$ 10 ⁶									
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total do Período
Petroquímica União	32,7	38,5	10,0	-	-	-	-	-	-	81,2
Petrobrás	24,5	50,0	25,6	129,9	-	116,0	57,5	68,9	250,0	722,4
Ultrafertil	15,3	28,8	-	-	-	-	-	-	-	44,1
Copene	-	-	8,0	-	-	20,0	20,0	40,0	-	88,0
Petrofertil	-	-	-	-	-	-	30,0	25,0	-	55,0
Valefertil	-	-	-	-	-	-	20,0	-	-	20,0
Petroquisa	-	-	-	-	-	-	15,0	-	-	15,0
Cia. Química	-	-	-	-	-	-	9,0	-	-	9,0
Recôncavo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	72,5	117,3	43,6	129,9	-	136,0	151,5	133,9	250,0	1.034,7

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros - FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 16
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Setor público captações brutas realizadas pelo setor de transportes 1972/80

Discriminação	US\$ 10 ⁶									
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total do Período
DNER	40,4	60,0	268,4	162,0	-	-	225,0	-	100,0	855,8
SUNAMAN	39,8	71,0	-	-	100,0	111,7	460,0	250,0	-	1.032,5
FEPASA	29,0	39,0	60,0	41,0	14,5	5,0	200,0	-	-	388,5
Metrô R.J.	-	20,0	40,0	-	5,2	210,0	48,1	260,0	-	583,3
REFESA	-	-	-	215,0	221,0	246,5	-	-	13,9	696,4
PORTOBRÁS	-	-	-	-	-	-	73,3	-	-	73,3
D.E.R. - Pará	-	-	-	-	15,0	-	-	-	-	15,0
ARSA	-	-	-	-	120,0	30,0	90,4	-	-	240,4
Min. AERONCOPAI	30,0	55,0	23,8	-	-	-	-	-	-	180,8
DERSA	30,0	61,0	-	33,0	-	-	-	-	-	124,0
Metrô S.P.	28,5	-	12,5	-	-	-	-	-	-	41,0
D.E.R. - MT.	-	-	10,0	-	-	-	-	-	-	10,0
DNEF	-	-	8,0	-	-	-	-	-	-	8,0
EMBRAER	-	-	-	50,0	-	-	-	-	-	50,0
D.E.R. - RGS.	-	-	-	20,0	-	-	-	-	-	20,0
D.E.R. - BA	-	-	-	10,0	-	-	-	-	-	10,0
DOCAS R.J.	-	-	-	-	-	-	-	50,0	-	50,0
Total	197,9	306,0	422,7	531,0	475,7	603,2	10,96,8	560,0	113,9	4.307,0

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros - FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 17
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Setor público captações brutas realizadas pelo setor de telecomunicações 1972/80

Discriminação	US\$ 10 ⁶									
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total do Período
C.T.B	58,5	5,0	45,5	17,0	10,0	-	-	-	-	136,0
TELEMIG	5,0	2,5	36,8	25,8	45,0	-	17,0	-	39,0	171,1
C.R. TEL.	-	35,0	31,8	-	-	-	-	-	-	66,8
TELEPAR	-	8,0	-	-	8,2	-	-	-	-	16,2
TELESP	-	-	80,0	120,0	95,0	-	180,0	-	25,0	500,0
C.T.B.C.	-	-	10,0	40,0	-	-	-	-	-	50,0
COTESC	-	-	5,0	15,0	-	-	-	-	-	20,0
TELEBAHIA	-	-	-	28,0	-	-	-	-	-	28,0
TELPE	-	-	-	16,9	-	-	-	-	-	16,9
TELESC	-	-	-	5,0	8,0	-	-	-	-	13,0
TELERJ	-	-	-	-	66,0	10,0	30,0	-	-	106,0
EMBRATEL	-	-	-	-	30,0	-	40,0	-	-	70,0
TELEBRÁS	-	-	8,0	-	-	-	-	309,0	165,0	474,0
Total	197,9	306,0	422,7	531,0	475,7	603,2	10.96,8	560,0	113,9	4.307,0

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros
- FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 18
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Setor público captações brutas realizadas pelo setor financeiro

Discriminação	US\$ 10 ⁶									
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total do Período
B.B.z	30,0	-	-	-	-	-	-	-	-	30,0
BNDE	25,0	125,0	90,0	135,0	232,0	351,3	669,7	510,0	-	2.138,0
C.E.F.	-	-	-	-	40,0	51,4	48,1	-	495,3	634,8
BNCC	-	-	-	-	-	25,0	-	50,0	40,2	115,2
BNH	-	-	-	-	-	-	-	150,0	-	150,0
Banco Est. CE	10,2	-	1,0	-	-	-	-	-	-	11,2
Banco Est. BA	6,0	10,9	-	-	-	-	-	-	-	16,9
Banco Est. AM	5,0	-	-	-	-	-	-	-	-	5,0
Banco Des. PR	1,0	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0
Banco Est. ES	-	-	4,1	6,2	-	-	-	-	-	10,3
Banco Est. PA	-	-	4,0	-	-	-	-	-	-	4,0
Banco Est. PE	-	-	-	-	10,0	-	-	-	-	10,0
Total	77,2	135,9	99,1	141,2	282,0	427,7	717,8	710,0	535,5	3.126,4

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registra de Capitais Estrangeiros
- FIRCE, do Banco Central do Brasil.

Tabela 19
Empréstimos em moeda (Lei n. 4.131)
Setor público captações brutas realizadas pela administração pública 1972/80

Discriminação	US\$ 10 ⁶									Total do Período
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	
Gov. Federal	-	220,0	32,0	139,0	-	-	20,0	1.200,0	35,0	1.646,0
Gov. MG	26,0	57,0	-	20,0	25,0	-	110,0	-	140,0	378,0
Gov. SC	12,0	-	-	-	50,0	15,0	85,0	30,0	20,0	212,0
Gov. GO	10,0	-	10,0	-	15,0	-	30,0	-	30,0	95,0
Gov. MA	10,0	-	-	-	-	-	-	-	70,0	80,0
Gov. PA	10,0	10,0	-	-	-	-	-	-	59,6	79,6
Gov. RS	10,0	-	-	-	40,0	-	20,0	-	53,0	123,0
Gov. RJ	-	30,0	20,0	-	-	-	-	150,0	-	200,0
Gov. PB	-	10,0	-	-	-	-	-	-	20,0	30,0
Gov. ES	-	10,0	10,0	-	-	-	40,0	-	-	60,0
Gov. PE	-	10,0	-	-	-	-	-	-	90,0	100,0
Gov. SE	-	5,0	-	-	-	-	-	-	-	5,0
Gov. SP	-	-	55,0	140,0	300,0	-	50,0	-	80,0	625,0
Gov. BA	-	-	20,0	10,0	20,0	20,0	20,0	100,0	-	190,0
Gov. PI	-	-	10,0	-	-	-	-	-	20,0	30,0
Gov. CE	-	-	10,0	-	-	-	-	30,0	90,0	130,0
Gov. PR	-	-	10,0	50,0	50,9	-	90,0	39,7	-	240,6
Gov. AM	-	-	5,0	-	-	-	15,0	-	10,0	30,0
Gov. MT	-	-	-	-	15,0	5,0	-	-	20,0	40,0
Gov. AL	-	-	-	-	-	10,0	-	-	25,0	35,0
Gov. RN	-	-	-	-	-	-	-	-	20,0	20,0
Pref. P. Alegre	11,0	-	-	-	-	-	-	-	-	11,0
Pref. S. Paulo	-	-	-	100,0	-	-	100,0	50,0	40,0	290,0
Pref. R Janeiro	-	-	-	-	-	-	-	150,0	-	150,0
Total	89,0	352,0	182,0	459,0	515,9	50,0	580,0	1.749,7	822,6	4.800,2

Fonte dos dados brutos: Registros efetuados junto à Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros Brasil.

O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente

Maria da Conceição Tavares¹

O desdobramento do sistema financeiro: sua funcionalidade e características estruturais

Em trabalhos anteriores² já havíamos chamado a atenção para o fato de que o desdobramento das funções financeiras aparece tardiamente nos sistemas bancários latino-americanos. No caso brasileiro, mais especialmente, a estrutura creditícia e de financiamento revelou-se inadequada para fazer frente às necessidades de expansão dos novos setores industriais, problema que manifestou-se de forma crescentemente aguda a partir da etapa expansiva de 1956/61. Neste momento fica explícito que a expansão e sustentação do crescimento exigiriam que o Sistema Financeiro efetivamente desenvolvesse novas formas de criação de crédito e intermediação financeira correspondentes ao grau de desenvolvimento já alcançado pelo sistema industrial. Frente a esta necessidade de “modernização” financeira, as elevadas taxas da inflação e as rigidezes institucionais, entre as quais a lei da usura, apareciam como obstáculo de primeira ordem, inibindo a criação e diversificação de instrumentos e títulos de dívida.

¹ Professora do Departamento de Economia da UFRJ e da UNICAMP. Artigo originalmente escrito em 1978.

² Vide *O desenvolvimento recente do sistema financeiro na América Latina* (CEPAL, 1976) e *Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente* (Tavares, 1972).

Após 1964 empreende-se uma reforma geral do Sistema Monetário-Creditício e em 1965 a Reforma Financeira estabelece novas bases para viabilizar o desdobramento das funções financeiras. O propósito declarado da reforma foi criar novos instrumentos de mobilização financeira e instituições especializadas no provimento dos vários tipos de crédito. Assim, caberia às financeiras suprir recursos para o consumo de bens duráveis; aos bancos comerciais, o financiamento do capital de giro das empresas; e a uma nova personagem – o banco de investimento – incumbiria o atendimento à demanda de recursos a longo prazo destinados a suportar o processo de acumulação de capital. Ao mesmo tempo, o mercado de ações deveria passar a desempenhar, com dinamismo, a tarefa de tornar líquidos os ativos, concentrar e canalizar recursos para a capitalização das empresas. Para impulsionar este mercado, imaginou-se a criação de fundos de investimento formados com a dedução de percentuais sobre o imposto de renda. No bojo dessa reforma foi criada uma instituição oficial – o BNH – amparada por recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e que se destinava a estimular o setor de construção civil, garantindo, em última instância, a operação das agências privadas de crédito imobiliário.

O florescimento dessas novas instituições e a viabilidade dos recém-criados instrumentos de mobilização financeira exigiam taxas de juros positivas, o que se tornara problemático diante das taxas de inflação cronicamente elevadas, que caracterizam o período da reforma. A política econômica cuidou de enfrentar esse problema de maneira assaz engenhosa, instituindo o artifício da correção monetária, para proteger o valor dos títulos de dívida dos efeitos da inflação. Isso permitiu a regularização das operações de dívida pública, através das ORTN. Posteriormente, com a criação das LTN e sua negociação em mercado aberto, criou-se um instrumento financeiro que se pretendia eficiente não só para financiar eventuais posições deficitárias do Tesouro mas também para administrar a liquidez da economia, ao lado dos mecanismos convencionais (taxa de desconto, etc.).

Não iremos analisar nesta seção o papel desempenhado pelo desenvolvimento das funções financeiras na dinâmica do ciclo recente. O propósito desta parte introdutória é apenas explicar e esclarecer as

características específicas que o nosso sistema financeiro adquiriu ao longo de seu desdobramento – distanciando-se inteiramente do seu projeto inicial, que pretendia reproduzir no Brasil um tipo de estrutura financeira semelhante à das economias avançadas.

Para explicitar a especificidade **marcante** do sistema financeiro nacional, recordemos aqui as funções e características institucionais dos sistemas financeiros nas economias desenvolvidas. As três grandes funções operacionais dos sistemas financeiros são: 1) criar crédito ampliado com base na amplificação das relações débito/crédito entre empresas, famílias e instituições financeiras; 2) intermediar a transferência de capital de empréstimo através da diversificação e acumulação de ativos financeiros suscetíveis de utilização por parte das empresas e instituições superavitárias; 3) finalmente, o sistema financeiro deveria gerir e direcionar os volumes aglutinados de capital-dinheiro no sentido de dar suporte aos movimentos da acumulação real, especialmente quando se trata de avançar capital para projetos de grande porte e largos prazos de maturação. É nesta dimensão ativa que o sistema financeiro atua como condutor (e em certos casos como sujeito) do processo de monopolização do capital, articulando a fusão e o cruzamento de grandes grupos e blocos capitalistas.

Na prática, porém, todos os sistemas financeiros cumprem a função intrínseca de centralização dos excedentes financeiros ou do capital-dinheiro sem aplicação rentável e/ou segura no setor produtivo. Vale dizer, cumprem a função que lhes é específica num sistema capitalista: de valorizar o capital no circuito financeiro.

As duas primeiras funções operativas – criação de crédito e intermediação financeira – foram efetivamente desenvolvidas pelo sistema financeiro privado nacional; a terceira, não. Já a função intrínseca de valorização financeira foi a que mais se desenvolveu no Brasil, a partir da forma especial que tomou a operação do novo sistema, como veremos adiante.

Do ponto de vista da **especialização** funcional do crédito, procedeu-se à formação de dois subsistemas de financiamento. O primeiro – financiamento à expansão imobiliária urbana – foi estruturado

como um subsistema separado, com participação estatal, através do Banco Nacional de Habitação, apoiado em grande medida na utilização dos recursos compulsórios do FGTS. Entretanto, o sistema desenvolveu paralelamente mecanismos de mobilização de “poupanças voluntárias” através das letras imobiliárias (de pouca importância) e fundamentalmente através do sistema de depósito de poupança. Em outras palavras, com exceção do FGTS, pelo lado das fontes, o sistema financeiro habitacional gerou uma vasta cadeia de relações de ativo/passivo vinculadas exclusivamente a unidades privadas (famílias, incorporadoras e construtoras) intermediadas por agentes financeiros privados e estatais (Caixas Econômicas), de modo que o BNH funciona apenas como banco de 2ª linha.

Por outro lado, tanto o financiamento ao consumo de bens duráveis (baseado no aprofundamento das margens de endividamento familiar) quanto o financiamento da produção corrente, acumulação de estoques e ampliações marginais da capacidade produtiva das empresas, foram providenciados pelo desenvolvimento de um 2º subsistema de intermediação: as financeiras e bancos de investimentos. Estes terminaram, porém, por se constituir num desdobramento do sistema bancário comercial.

É importante chamar a atenção para o fato de que não se requer um sistema financeiro especializado para financiar a ampliação da capacidade produtiva das empresas que operam em setores onde as indivisibilidades técnicas não estão presentes e os prazos de maturação dos investimentos são relativamente curtos. É perfeitamente possível financiar as inversões através da ampliação e renovação contínua da dívida de curto prazo, cuja solvabilidade é garantida nas etapas de expansão pelo rápido crescimento da produção e crescente retenção de lucros. A compreensão deste ponto é de grande importância para entender porque a reversão do ciclo expansivo obriga à subida irrefreável das margens de endividamento das empresas, que vinham experimentando expansão de capacidade na forma acima descrita. Este ponto será retomado adiante. Aqui interessa ressaltar o fato de que o sistema financeiro nacional desenvolveu de forma rápida e elástica as duas primeiras funções já mencionadas.

Entretanto, a terceira função (de gerir grandes massas financeiras no sentido de mover o processo de centralização do capital) não foi efetivamente desenvolvida pelo sistema financeiro mas remetida à esfera do Estado, onde se processa de modo específico e incompleto. Já discorreremos sobre a natureza do processo de industrialização pesada e sobre o fato de que a constituição e posterior movimento da estrutura capitalista desigualmente monopolizada (dado o baixo grau de centralização capitalista alcançado pelo capital privado nacional frente à grande empresa estrangeira e estatal) pressupõe a mediação do Estado. De acordo com Coutinho e Belluzzo:

“A abertura de novas fronteiras de acumulação passa sempre pela mediação do Estado e pela expansão do subsistema afiliado (das empresas estrangeiras), o que impõe um caráter instável e limitado ao processo de monopolização do capital privado nacional”. (...) “Dentro desta estrutura, *et pour cause*, o Estado constitui formas superiores de organização capitalista, consubstanciadas num sistema financeiro público e em grandes empresas estatais, **cumprindo o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas**” (Coutinho & Belluzzo, 1978 – Grifos nossos).

Para evitar mal-entendidos faz-se mister qualificar cuidadosamente o parágrafo acima no que se refere à função financeira do Estado. De fato, são as instituições de fomento e desenvolvimento do Estado, notadamente o BNDE, os principais agentes de crédito e financiamento para projetos de larga escala e longos prazos de maturação. Não há dúvida de que a função de aglutinação e gestão de grandes massas de recursos financeiros foi desenvolvida pelo Estado através de seus Fundos, Programas e agências financeiras; entretanto, as instituições financeiras públicas cumprem apenas o lado **passivo** da função financeira, isto é, a de aportar massas de capital, sob diversas formas, inclusive a de crédito subsidiado. Isto é, o sistema financeiro público não participa como sujeito do processo de monopolização do capital, que lhe é exterior. Em outras palavras, são instituições que prestam apoio e suporte ao processo de monopolização engendrado pelo enfrentamento dinâmico dos grandes blocos de capital, mas não participam deste processo na qualidade de capital financeiro autônomo que busca centralizar sob seu comando e controle acionário os capitais que concentra como capital próprio. Este aspecto é inteiramente distinto e

específico e não deve ser confundido com o fato de que algumas grandes empresas produtivas estatais, estruturadas na forma de organizações capitalistas autônomas, sejam agentes de monopolização, participando, como protagonistas, do movimento geral da estrutura monopolista, movimento que sempre precisa ser articulado através de negociações transacionais no âmbito do Estado. É exatamente por isso que o Estado apenas “cumprir o papel” do capital financeiro mas não realiza, neste ato, a constituição efetiva do capital financeiro como agente ativo do processo de centralização do capital.

Neste sentido maior, a funcionalidade do sistema financeiro público manifesta-se pela sua força “passiva”, que visa conciliar e dar suporte aos interesses dos agentes nele envolvidos: os usuários do crédito, as unidades superavitárias e os próprios agentes financeiros. Trata-se, portanto, de uma funcionalidade aparentemente “neutra” mas na realidade orientada, no sentido de que o sistema financeiro atenda com relativa elasticidade às necessidades de curto e médio prazos dos setores dominantes em expansão.

Tabela 1
Evolução da estrutura dos haveres financeiros em poder do público
composição % (Calculados s/valores correntes)

	1964	1968	1970	1973	1976	1978 ⁽¹⁾
Ativos monetários	88,4	65,1	55,7	43,3	36,3	30,8
Papel-moeda	18,8	12,5	10,6	7,6	6,8	5,5
Depósito à vista	69,6	52,6	45,1	35,7	29,5	25,3
Ativos não-monetários	11,6	34,9	44,3	56,7	63,7	69,2
Depósitos de poupança	–	1,0	3,3	6,5	15,7	18,8
Depósito a prazo	2,7	4,5	7,0	11,9	10,7	14,5
Letras de câmbio	4,2	14,0	13,0	16,1	10,0	8,7
Letras imobiliárias	–	2,0	3,2	3,1	1,4	0,8
ORTN	–	10,7	14,9	9,7	12,3	10,8
LTN	–	–	1,1	8,0	10,2	12,8
Letras Estaduais	–	2,0	1,8	1,5	3,4	2,8
Subtotal	0,7	12,7	17,8	19,2	25,9	26,4
Letras Importação e Export. do B.B.	4,0	–	–	–	–	–
Total Geral	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Dados para 1978 (totais acumulados até agosto).

Fonte: Boletim do Banco Central (v. 14, n. 9, set. 1978; v. 12, n. 4, 1976).

De fato, o desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro depois da reforma bancária e do mercado de capitais não só foi extremamente rápido como demonstrou grande elasticidade. Desdobraram-se rapidamente as funções de intermediação com a criação de vários instrumentos de dívida e de emissão de crédito. A rapidez do crescimento do sistema pode ser avaliada pela impressionante modificação na composição dos ativos financeiros em poder do público entre 1964 e 1978, conforme se vê na Tabela 1.

Enquanto os ativos monetários (papel moeda e depósitos à vista) representavam, em 1964 (antes da Reforma), 88% dos haveres financeiros em poder do público, já em 1978 estes ativos representavam apenas 31% do total. Este baixo coeficiente de ativos monetários sobre os haveres totais é semelhante ao nível verificado nos Estados Unidos no início dos anos 60. Esta comparação ilustra bem a velocidade com que a circulação financeira desenvolveu-se no Brasil: em pouco mais de 10 anos a expansão dos ativos financeiros líquidos em relação ao volume dos ativos monetários alcançou uma proporção correspondente àquela alcançada nos Estados Unidos depois de quase 100 anos de revolução. Certamente, porém, o seu significado e dimensões relativas são completamente distintos: nos Estados Unidos, em 1964, a massa de ativos financeiros (não-monetários) sobre o PIB foi de 56,7%, enquanto que no Brasil, em 1977, é ainda de 30%. Isto demonstra que o grau de desenvolvimento da intermediação financeira extrabancária no Brasil, em relação à base bancária comercial, é muito superior ao grau real de desenvolvimento financeiro avaliado como proporção do PIB. Outro aspecto relevante é que a intermediação extrabancária não está ancorada, como no caso dos Estados Unidos, em sólidas instituições privadas financeiras de grande porte como as grandes associações de poupança e empréstimo, os bancos de poupança mútua, os *trust funds* e as grandes companhias de seguros.

Outra comparação interessante, que pode ser feita com base na Tabela 2, que exhibe a evolução da estrutura de haveres financeiros dos Estados Unidos, reside na aparente similitude que o grande peso dos títulos públicos negociáveis tem, também na estrutura de ativos financeiros no Brasil. Essa semelhança estrutural é, porém, meramente aparente. O nosso sistema financeiro efetivamente desenvolveu-se e

diversificou-se à semelhança de uma estrutura financeira avançada, mas não apresenta uma base de captação das aplicações a prazos médios e longos capaz de garantir grande estabilidade e solidez operacional às instituições financeiras. A característica mais marcante de nossa estrutura reside exatamente, como veremos mais adiante, na “síndrome” da liquidez financeira, que se verifica tanto pelo lado da estrutura de fontes de captação quanto pelo lado da estrutura de usos de quase todos os agentes.

Neste sentido, a queda da relação entre os ativos monetários e ativos não-monetários não se deve, como sugerem algumas interpretações desavisadas (que transpõem para o caso brasileiro a interpretação válida para a evolução do sistema americano), à fuga da preferência do público pela liquidez monetária, causada pelas elevadas taxas de desvalorização da moeda.³ Na verdade, quando se fala em “liquidez”, no caso do nosso sistema financeiro, há que separar rigorosamente dois aspectos: a liquidez monetária e a financeira. A liquidez monetária está relacionada com a quantidade de dinheiro requerida para a circulação corrente da produção, isto é, pelos requerimentos de pagamentos em dinheiro ou em cheques emitidos contra contas correntes bancárias. Desta moeda, enquanto meio de pagamento/circulação, não há possibilidade absoluta de fuga, já que é um dinheiro de curso “forçado”, em parte pela circulação de mercadoria entre as empresas e pelo desembolso e gasto da massa de salários e ordenados. A retenção e expansão deste estoque monetário varia no tempo em função do crescimento do produto e das modificações na velocidade-renda de circulação monetária, afetadas pelo ciclo econômico e pelo ritmo inflacionário. Esta é uma função tradicional do dinheiro como meio de pagamento, que sempre existiu no Brasil e vem sendo desempenhada pelo sistema bancário sem grandes variações ou tendências de longo prazo (enquanto proporção do produto real). A crescente monetização da economia e a expansão do sistema bancário

³ Efetivamente, a elevação tendencial da taxa de inflação média nos Estados Unidos, desde os anos 60, tem induzido mudanças na estrutura de retenção dos depósitos à vista sob a forma de “contas de poupança” que remuneram a juros bastante modestos os depositantes em contas que funcionam praticamente à vista, embora pareçam contabilizadas junto com outras contas de poupança a prazos fixos, que remuneram juros a níveis mais elevados, à custa do – sacrifício – da liquidez.

apenas tendem a alterar a relação entre o papel-moeda e os depósitos bancários em favor destes últimos.⁴

A segunda forma de liquidez é a financeira, que decorre da perfeita transacionalidade de um enorme volume de títulos financeiros como se fossem dinheiro. Efetivamente, a maioria dos títulos financeiros apresentados na Tabela 1 são **líquidos** e circulam dentro do sistema financeiro como moeda financeira. São não apenas transacionáveis através da aplicação de “deságios”, mas são também “liquidáveis”, isto é, reconversíveis à forma monetária original no mercado de dinheiro. Esta duplicidade do “dinheiro” com dois tipos de liquidez, o dinheiro monetário e o financeiro, reflete claramente a separação **objetiva** das funções do dinheiro enquanto meio de pagamento, instrumento geral de crédito e instrumento de reserva e valorização financeira do capital-dinheiro, que está presente de modo peculiar no nosso sistema financeiro e que será objeto de discussão aprofundada mais adiante. A presença crescente dos títulos públicos perfeitamente líquidos no âmbito da circulação financeira e, ademais, destituídos de qualquer **risco** (com proteção contra a inflação e garantia de um piso mínimo de taxa de juros) exprime nitidamente a importância desta característica “peculiar” do sistema financeiro nacional.

A que corresponde o aumento tão pronunciado dos ativos financeiros verificado a partir de 1967? Corresponde à funcionalidade e plasticidade demonstradas pelo sistema financeiro em adequar-se e prestar suporte ao estilo de crescimento liderado pelos bens duráveis, com endividamento crescente das famílias, das empresas e do Estado. Às funções de crédito geral do sistema bancário comercial, se agregam funções específicas de crédito ao consumo de bens duráveis, operado pelas financeiras com base no lançamento de títulos secundários, especialmente as letras de câmbio.

⁴ Ver a propósito os artigos de Sulamis Dain, Luciano Coutinho & Reichstul em Martins (1977).

Tabela 2
Evolução recente da estrutura dos haveres financeiros totais dos Estados Unidos

	1964	1968	1970	1973	1976
Ativos monetários	25,0	22,8	22,4	19,8	17,8
Papel-moeda	5,8	5,4	5,5	4,9	4,9
Depósito à vista	19,2	17,4	16,9	14,5	12,1
Ativos não-monetários	75,0	77,2	77,6	80,2	82,2
Depósitos de poupança	26,4	25,6	25,9	23,3	30,1
Depósitos a prazo em bancos comerciais	18,3	21,6	22,1	27,5	25,3
Títulos e instrumentos de dívida p/ financiamento ao consumo durável	13,5	13,7	14,2	14,3	12,6
Títulos Públicos negociáveis (líquidos)	13,8	11,5	10,5	8,2	8,6
Outros instrumentos privados – Certificados, Aceites, Recompras, <i>Mutual Funds</i>	3,0	4,8	4,9	6,9	5,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados do *Federal Reserve System* publicados no *Economic Report of the President* (1977).

Paralelamente, o subsistema oficial de habitação providencia o respaldo para operações de captação e aplicação de recursos em atividades de incorporação e construção imobiliária. Estes dois subsistemas financeiros foram essenciais à expansão acelerada dos dois setores líderes do crescimento da demanda urbana: as indústrias de bens de consumo duráveis e a indústria de construção residencial.

Os outros ativos financeiros correspondem fundamentalmente às funções de “capital financeiro geral”. Aqui, na verdade, os ativos financeiros mais importantes são criados pelo governo, com seus títulos de dívida pública, cuja funcionalidade e forma de operação é basicamente servir de “instrumento de circulação financeira”, num mercado aberto de títulos (*open market*). Ao contrário de outros países, onde a dívida pública cumpre um duplo papel – o de financiador do déficit fiscal e o de instrumento financeiro negociável –, no caso brasileiro os dois títulos públicos ORTN e LTN são basicamente títulos financeiros líquidos e negociáveis. Estes títulos se destinam na realidade a alimentar um circuito financeiro privilegiado a pretexto de servir de contrapartida ao manejo das contas monetárias, internas e externas. Na verdade ambos os títulos

têm servido fundamentalmente de “base de expansão” para a circulação financeira, já que o Tesouro não apresenta déficits de caixa que resultem de déficit fiscal.

Ao analisar a evolução dos ativos financeiros globais verificamos uma expansão acelerada nos últimos 10 anos (Tabela 3). Esta exprime a resposta, do lado dos ativos, ao crescimento acelerado dos passivos gerais da economia, isto é, do endividamento progressivo das famílias (consumo metropolitano), das empresas (produção e investimento) e do Estado (sobretudo através do endividamento externo, que tem como contrapartida monetária o endividamento interno). A maior parte das “poupanças” que ocorrem para comprar esses ativos não são em realidade **poupança** em nenhum sentido, nem micro nem macroeconômico.

Tabela 3
Haveres financeiros em poder do público
Taxas de crescimento - a preços de 1970

Taxas de crescimento – a preços de 1970					
	1967/64	1970/67	1973/70	1976/73	1978/76
Ativos monetários	2,47	9,90	17,84	4,47	7,46
Papel-moeda	2,77	8,30	14,65	6,60	9,43
Depósitos à vista	4,14	10,27	18,56	4,01	7,01
Ativos não-monetários	38,60	37,50	39,17	15,20	4,68
Depósitos de poupança		172,77	51,71	48,59	9,79
Depósitos a prazo	23,70	48,93	53,01	6,87	16,82
Letras de câmbio	54,13	32,83	37,35	5,42	6,48
Letras imobiliárias	1.462,7 ⁽¹⁾	95,60	26,02	13,53	23,17
ORTN	234,43	43,30	11,12	25,51	5,82
LTN			148,50	19,78	13,06
Letras estaduais			19,37	45,77	9,38
Letras de imp. e exp. do BB.	86,40				
Outros					19,24
Total geral	8,03	17,87	28,16	10,81	0,44

(*) Dados para 1978 (totais acumulados até agosto).

⁽¹⁾ Valores a partir de 1976.

⁽²⁾ Valores somente em 1966.

Fonte: Boletim do Banco Central (v. 14, n. 9, set. 1978, v. 12, n. 4, 1976).

Desde logo, somente do ponto de vista microeconômico algumas poucas aplicações em ativos financeiros podem ser consideradas “poupanças” (como as cadernetas de poupança e as letras de câmbio) que

correspondem aos saldos de renda disponível das famílias de classe média situadas no quinto superior da pirâmide distributiva. O conjunto das famílias é evidentemente “deficitário” ou seja é devedor líquido do sistema financeiro e não apresenta qualquer “poupança líquida”.

Os depósitos a prazo das empresas, por outro lado, constituem aplicações financeiras em busca da manutenção de saldos líquidos com valor protegido (correção monetária) e ao mesmo tempo capazes de obter temporariamente remuneração a juros. Na verdade, porém, a evolução do valor global do endividamento das empresas é superior à do crescimento dos seus “superávits” financeiros. Ou seja, o “setor empresas” é globalmente “deficitário”, embora sua massa de lucros (as verdadeiras poupanças) seja considerável e tenha conduzido a uma forte elevação da taxa efetiva de poupança e de investimento do setor privado.

A massa global dos ativos financeiros é basicamente transacionada no interior do sistema financeiro, que utiliza os títulos líquidos como dinheiro “endógeno”, na busca contínua de valorização financeira. A emissão primária, realizada com forte deságio (para compensar a inflação prevista e garantir a taxa mínima de remuneração) corresponde, por sua vez, ao fluxo de endividamento primário dos agentes produtivos, famílias e do Estado contra o setor financeiro, e não corresponde à “poupança” de ninguém. O setor financeiro, com base neste fluxo de títulos “primários” emite continuamente novos títulos “secundários”, que ao invés de serem guardados em carteira, até a sua maturação, servem de base ampliada à dívida interfinanceira e acionam, assim, a circulação rápida e retroalimentada dos papéis.

Assim, com exceção das Caixas Econômicas e cadernetas que mobilizam milhares de pequenas poupanças das famílias de classe média, em montante muito superior ao volume dos seus “empréstimos pessoais”, todos os demais agentes financeiros vivem do lucro sobre operações “passivas” de terceiros (crédito geral) ou, ultimamente e cada vez mais, de ganhos especulativos, de valorização de suas carteiras de “ativos”.

Nenhum dos ativos financeiros transacionados no mercado financeiro diz respeito – diretamente – ao financiamento do investimento, com a possível exceção da emissão primária de letras imobiliárias pelos

agentes financeiros das grandes construtoras e de algumas emissões públicas de ações. Ambas representam, no entanto, uma fração desprezível do valor do investimento global.

A maioria das fontes reais de financiamento da formação de capital das empresas continua sendo a acumulação interna de lucros ou o recurso a fontes externas, como o “crédito de fornecedores internacionais para compra de equipamentos” ou crédito interno de longo prazo concedido pelo BNDE no caso da indústria doméstica, pelo SFH no caso da construção civil e pelo Banco do Brasil no caso da agricultura.

A evolução do crédito e dos ativos financeiros no ciclo recente

A natureza do crédito ao setor privado pode ser avaliada grosso modo pelos empréstimos e financiamentos por instituições (Tabela 4).

Tabela 4
Sistema financeiro
Evolução real dos empréstimos e financiamentos ao setor privado, por instituições

	Taxa de crescimento – a preço de 1970				
	1967/64	1970/67	1973/70	1976/73	1976/78 ⁽¹⁾
Bancos comerciais	11,71	19,16	22,84	13,03	0,65
Bancos comerciais oficiais			21,20	18,16	0,73
Bancos comerciais privados			23,78	9,96	0,61
Banco do Brasil ^(*)	7,13	41,07	16,03	26,64	0,03
Bancos de investimento	3,57	60,14	49,61	9,34	0,56
Sistema Financeiro					
Habitacional		95,80	35,04	28,98	1,31 ⁽²⁾
Caixa Econômica Federal		21,15	27,29	10,39	0,46
Caixas Econômicas					
Estaduais		21,38	60,43	25,42	0,51
Financeiras		31,54	51,03	-2,99	-0,36
BNDE ^(*)	-7,10	53,06	3,77	72,07	1,10

^(*) Modificação a partir de 1970 – nova contabilização das contas do 813 e do BNDE.

⁽¹⁾ Até agosto de 1978, inclusive, taxa mensal equivalente.

⁽²⁾ Só BNH.

Fontes: Boletim do Banco Central do Brasil (v. 10. M. 10. out. 1974; v. 11, n.5, maio 1975; v. 14, n. 11, nov. 1978);

O primeiro período (1964/67) apresenta dados pouco confiáveis por falta de critérios homogêneos, devido à modificação na sistemática das contas monetárias, fruto da reforma bancária e financeira, que ocorre no meio do período. A expansão de crédito comercial tomando a variação média entre os anos limites seria, de qualquer modo, problemática, dado o seu ponto de partida – o ano de 1964, quando a economia encontrava-se em crise – e a expansão verificada em 1967, que corresponde não apenas à política mais liberal de crédito mas também ao início da recuperação econômica. O Banco do Brasil, que desempenha funções de crédito geral e não apenas comercial, apresenta ainda uma taxa média de expansão relativamente reduzida.

O crédito para a formação de capital, representado principalmente pelo BNDE, apresenta uma performance negativa, que corresponde ao declínio do investimento em grandes projetos tanto públicos como privados. Esta falta de “autonomia” do BNDE para deslanchar novos projetos públicos de investimento se deve tanto à falta de recursos próprios do Banco, que não foi beneficiado pela reforma fiscal e financeira, como também pelo comprometimento crescente de seus recursos internos e externos com o programa de expansão siderúrgica, que se encontra semiparalizado no período, por falta de aportes financeiros externos. Além disso a negociação de novos projetos se encontrava ainda numa fase de discussão.

No período de recuperação (1967/70), as taxas de crescimento de algumas séries de crédito revelam-se superiores às taxas correspondentes para o período de auge (1970/73), indicando, assim, o importante papel que tiveram para a reativação da atividade econômica. A expansão mais considerável, dado o seu baixo ponto de partida, foi a do Sistema Financeiro Habitacional e dos bancos de investimento que chegam a 1970 com uma participação nos empréstimos totais ao setor privado já considerável (da ordem de 14 e 10%, respectivamente).

O volume de crédito das financeiras, que se destinou basicamente à reativação e aceleração da demanda de bens duráveis de consumo, apresentou um ritmo de crescimento real surpreendente, alcançando 31,5% no período de recuperação e de mais de 50% ao ano na etapa de auge!

O Banco do Brasil, que representava mais de 25% do crédito ao setor privado em 1964, se bem que reduz a sua participação no período, graças à expansão acelerada dos agentes “extrabancários”, também apresenta dados de expansão de crédito incrivelmente altos na etapa de recuperação, que não voltam a repetir-se no auge do ciclo. Ou seja, a abertura considerável no crédito do Banco do Brasil, a instituição oficial que cobra as mais baixas taxas de juros do mercado, foi um instrumento poderoso de recuperação econômica geral, tendo suas faixas especiais de crédito agrícola sido responsáveis por uma considerável expansão da fronteira agrícola e pela modernização substancial da agricultura do Centro-Sul. O seu impacto direto e indireto sobre a indústria e os grandes empórios comerciais ligados à agricultura também foi tremendo permitindo que a lucratividade destas atividades representasse o mais poderoso reforço ao bloco agrário-mercantil verificado desde o início da década de 50.

Os bancos comerciais são os agentes financeiros que apresentam expansão mais moderada na etapa de recuperação, ainda que altamente expansiva em termos históricos. A maioria dos grandes bancos comerciais esteve dedicada no período à centralização dos capitais bancários menores e ao seu desdobramento institucional, permitido pela lei bancária, em cadeias financeiras próprias. Os 20 maiores bancos da época criaram todos os instrumentos de crédito permitidos pela lei e terminaram por derrotar a intenção originária dos promulgadores da reforma financeira de constituir Bancos de Investimento separados, com funções de cabeça do “mercado de capitais”. Os bancos nacionais, com apoio na nova política financeira do ministro Delfim Neto, tornaram-se eles mesmos as cabeças financeiras da conglomeração bancária que teve lugar. Só não demonstraram interesse particular, salvo raras exceções, em lutar contra a lei bancária que os impedia “legalmente” de associar-se ao capital industrial. Como a lei não era de fato impeditiva, na prática da conglomeração industrial-bancária, esta só não ocorreu pelas razões já apontadas em nosso ensaio anterior.⁵

⁵ Veja-se *Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro* (Tavares, 1972: 246-55).

A principal delas continua em vigência e prende-se ao fato de que os principais grupos internacionais industriais não tinham a menor possibilidade ou interesse de se associar aos bancos comerciais, predominantemente nacionais, por duas razões principais: a primeira é que de todo modo eram seus clientes preferenciais, a segunda era de que não necessitavam capital de risco ou de giro que não pudessem trazer de fora.⁶

A partir do auge do ciclo os bancos comerciais nacionais tiveram oportunidades sem conta de associação com o capital industrial nacional, que se endividou crescentemente e não tinha acesso aos mercados financeiros internacionais, a que os primeiros tinham, através da Resolução n. 63 do Banco Central.

A ojeriza do capital bancário ao risco se demonstrou quase completa. Com exceção da conglomeração mercantil- financeira, só alguns poucos tentaram aventurar-se na formação de negócios industriais, no auge do ciclo, para ir-se retirando paulatinamente de quase todos, à medida que o “negócio de dinheiro” ia ficando cada vez mais rentável. Assim, apesar dos reiterados apelos do ministro na direção da conglomeração (a forma moderna de centralizar o capital e promover a monopolização), nem o capital bancário nacional nem o internacional demonstraram qualquer desejo de promover essa “modernidade” tão visivelmente disfuncional aos seus interesses, servidos pelo estado abertamente concorrencial da demanda de crédito pela generosa expansão deste.

Apesar dos protestos de ilustres economistas, cada vez mais reiterados recentemente, de que a situação de endividamento crescente das empresas era perigosa e que se devia promover um “mercado aberto de capitais”, a idéia não prosperou, depois do tremendo fiasco da especulação na Bolsa de Valores ocorrido em 1971. Esta, a duras penas,

⁶ Posteriormente, no auge do ciclo, para fins produtivos e na etapa de desaceleração industrial, para fins meramente especulativos, as grandes empresas internacionais tornaram-se as maiores responsáveis pela dívida privada externa do Brasil. O Decreto n. 4.131 passou a ser utilizado crescentemente para atrair recursos em euromoeças para fins meramente financeiros. Valendo-se de suas relações internacionais privilegiadas tornaram-se os auxiliares principais dos interesses do capital financeiro internacional em busca de aplicações seguras e rentáveis num mercado em expansão.

recuperou-se em 1975, voltando a cair o seu movimento, em termos reais, a partir de então (ver Tabela 5).

A formação de capital industrial não sofreu problemas importantes sequer na etapa de recuperação, onde foi fortemente auxiliada pelo crédito de longo prazo no BNDE, que alcançou no período 1967/70 uma extraordinária expansão, graças sobretudo às operações do FINAME e ao repasse de fundos próprios e externos. Graças, também, a algumas linhas especiais de crédito da carteira de crédito geral e industrial do Banco do Brasil.

No auge, de 1970 a 1973, tanto o Banco do Brasil como o BNDE diminuíram acentuadamente o ritmo de seus empréstimos, já que a demanda relativa por fundos públicos para investimento diminuiu consideravelmente. O setor privado, em plena euforia do boom, realiza massas de lucros consideráveis; as taxas de autofinanciamento das grandes empresas crescem e até as pequenas e médias se encontram em posição lucrativa invejável e com crédito fácil do setor privado bancário. Salvo para os grandes projetos que requerem sobretudo crédito externo, os investimentos realizados na margem podem socorrer-se do “crédito corrente”, uma vez que a comercialização de insumos e bens de capital leves está amplamente financiada, seja pelas empresas produtoras, seja pelos bancos, através do mecanismo de renovação de crédito. O período 1970/73 foi o único, desde o pós-guerra, em que ocorreu uma euforia conjunta de todas as frações do capital privado, nacional e internacional, pequeno e grande, agrário, industrial e mercantil.

As maiores empresas públicas também experimentaram um período de grande “autonomia financeira”, graças aos seus lucros próprios e ao acesso a fontes externas que as desvinculou de vez da sombra do BNDE. Este só voltou a ganhar novamente importância a partir de 1974, quando decidiu orientar-se cada vez mais para o setor privado, como banco de suporte da “indústria nacional de bens de capital” e obteve, para esses fins, e para a promoção de uma série de projetos de insumos básicos considerados prioritários, a gestão do PIS-PASEP. Desde então, o apoio ao empresariado nacional e a “custódia” dos cobijados fundos tem-lhe valido uma acerba crítica dos setores mais conservadores

do empresariado, dos bancos e do capital internacional, que lhe vem movendo uma campanha sistemática pela imprensa, no bojo da famosa campanha “contra a estatização da poupança”.

Paradoxalmente, até o período recessivo recente escaparam imunes à campanha o BNH e as Caixas Econômicas que, tanto no período de recuperação como no auge do ciclo, desempenharam um forte papel de apoio financeiro e promoção do setor nacional mais bem colocado politicamente, que é o setor da construção civil. Tão fortemente “promotor”, que foram, na prática, co-responsáveis pela maior especulação urbana de terrenos de todo o após-guerra.

Os índices de valorização de terrenos e imóveis acompanham, como uma “sombra gigante”, a expansão acelerada do crédito imobiliário que se mantém no período de desaceleração da economia, só entrando em franco recesso (o crédito, não a especulação) depois de 1976. A partir deste ano as críticas ao funcionamento do SFH começaram a ser ouvidas e os primeiros “desvirtuamentos” a ser revelados, ficando a ênfase dos economistas sérios, como é natural, concentrada na distorção dos fins do sistema e na má alocação de recursos materiais e financeiros. O próprio sistema começou a ter recursos excessivos e aplicá-los nas garantidas ORTN. Com isto, os Fundos Compulsórios passaram a compor, paradoxalmente, parte da “dívida pública”, a garantir a rentabilidade “segura” dos fundos de trabalhadores, e a financiar os rombos do orçamento monetário.

Os bancos de investimento expandem o seu crédito no auge do ciclo a um ritmo semelhante ao das financeiras, a uma taxa média de cerca de 50% ao ano, em termos reais, no período de 1970/73. Assim, estes dois subsistemas, supostamente “especializados”, um em capital de “longo prazo” e outro em crédito ao consumo (que na verdade representam em sua maior parte desdobramentos do sistema bancário) transformam-se na maior máquina de fornecimento de capital de giro do país e no principal instrumento de endividamento das empresas e das famílias.

Em 1973 seus empréstimos ao setor privado já representavam, em conjunto, mais do que o crédito concedido pelo SFH. Do mesmo modo, o

volume de crédito dos bancos comerciais ultrapassa o do Banco do Brasil, contrariando uma tendência histórica de décadas. Assim, pela primeira vez, o setor privado-financeiro consegue, em seu conjunto, ultrapassar o montante global de crédito concedido pelo conjunto das instituições públicas, que, no entanto, são provedoras por excelência do crédito subsidiado. Isto demonstra, não somente o caráter anticíclico das instituições públicas de crédito, como o vigor do auge e a tremenda massa de lucros gerada no setor produtivo. A ela se acopla a acumulação financeira, como mecanismo de amplificação do valor das massas recém-criadas do capital e como instrumentos da redistribuição intercapitalista desses novos lucros.

O período de desaceleração reverte, novamente, esta tendência, reconduzindo as instituições financeiras públicas ao seu papel tradicional de prover crédito subsidiado em termos relativamente mais amplo que o das instituições privadas. Contribuem, portanto, de forma relevante, para o esforço de sustentação da massa de inversões e do produto agregado, impedindo que ambos se contraíam de forma abrupta. Assim, enquanto o Banco do Brasil expande seu crédito no período 1975/78 a cerca de 27% a.a., os bancos comerciais privados reduzem sua taxa de crescimento de 24% ao ano, no auge, para 10%. As financeiras apresentam inclusive uma taxa real negativa de crescimento. Ou seja, o crédito privado comercial e o crédito ao consumo ajustam-se de forma extremamente elástica às condições econômicas por nós já verificadas na análise do ciclo industrial, amplificando-a de forma extremada no auge.

A queda dos empréstimos das financeiras decorre de uma recessão nas indústrias produtoras de bens duráveis de consumo, sobretudo a automobilística. Uma recessão irregular nos bens de consumo não-duráveis e uma diminuição da produção de insumos dão base para uma expansão mais moderada do crédito para capital de giro, que se reflete na desaceleração do crédito dos bancos de investimento. Estes reduzem sua expansão de um ritmo de 50% ao ano no auge, para 9% no período de desaceleração.

A manutenção da taxa de investimento nas indústrias pesadas e de bens de capital faz com que o BNDE experimente a maior elevação nos seus financiamentos, desde o início da década de 60. O salto de

crédito destina-se sobretudo ao setor privado produtor de bens de capital, apesar de que se expande também, embora em menor proporção, o crédito a projetos de insumos; básicos de empresas de economia mista.

O Sistema Financeiro de Habitação mantém-se firme, com taxas de expansão de financiamentos da ordem de 29% em média no período de desaceleração (até 1976), o que dá sustentação à indústria privada de construção civil que se constitui, como já vimos, junto com o investimento estatal, no único componente privado anticíclico da etapa de desaceleração. O mecanismo de expansão corrente do SFH começa, porém, a entrar em crise com a aceleração inflacionária, que derrota a capacidade de pagamento das unidades familiares de classe média que lutam por casa própria. Por outro lado, os novos investimentos das construtoras dirigem-se cada vez mais para grandes empreendimentos imobiliários, que envolvem valorizações arbitrárias de terrenos, além de continuar a explorar crescentemente as faixas residenciais das classes de altas rendas. Estas últimas, como é óbvio, revelam-se um “mercado limitado”, e a especulação acelera-se, envolvendo em suas operações as Caixas Econômicas Federal e Estaduais.

A situação de insolvência crescente de grupos imobiliários, financeiramente mais débeis e efetivamente marginais à aventura da especulação, leva a uma concentração crescente das operações novas nas mãos de poucas grandes firmas imobiliárias, que prosseguem por sua conta e com o apoio das Caixas o “alargamento fictício” do mercado.

A ocupação de novos terrenos baratos e a sua valorização artificial torna-se gritantemente absurda e dá lugar a uma das maiores controvérsias públicas sobre os problemas da urbanização, na qual participam personagens oficiais e oficiosos junto com críticos do sistema.

O governo central é finalmente obrigado a intervir em 1976/77 através de várias medidas ad hoc, entre as quais cabe destacar a fixação de novos tetos de financiamento, que passaram a ser revistos periodicamente conforme a resposta do mercado e a pressão dos construtores.⁷

⁷ A intervenção mais notória, que teve de ser revista periodicamente, foi a Resolução 386, de julho de 1976, que proíbe: 1) desconto de duplicatas das construtoras em instituições fora do SFH; 2) financiamento antecipado para compra de terrenos (especulação com terras); 3) estabelece tetos máximos para financiamento de unidades (exclui imóveis classe A).

Tabela 5
Principais títulos negociáveis no sistema financeiro

	Taxas anuais de variação - a preços de 1970											
	1968/67	1969/68	1970/69	1971/70	1972/71	1973/73	1974/73	1975/74	1976/75	1977/76	1978/77	
Letras de câmbio	74,3	12,1	12,1	51,5	18,5	44,2	4,9	2,6	13,3	12,3	0,3	
Letras imobiliárias	165,1	65,6	56,1	29,4	37,0	12,9	1,1	15,5	22,6	22,6	23,8	
Ações e debêntures emitidas (incluindo o Dec. 157)	388,2	26,4	5,5	352,9	81,1	13,2	27,0	41,4	112,9	20,1	48,4	
Movimento de ações nas Bolsas de SP e RJ	24,4	390,2	54,3	365,6	39,8	13,9	40,9	53,8	25,5	5,9	24,9	
Depósitos a prazo	-	-	-	73,3	53,3	31,8	0,8	27,7	5,1	28,1	6,5	
ORTN	4,9	40,5	37,4	20,	18,0	13,9	22,3	42,8	0,6	0,9	10,5	
LTN	-	-	-	361,5	124,5	48,1	33,9	97,9	31,3	22,1	4,6	
Letras estaduais	-	-	-	5,7	1,2	63,0	30,3	99,9	18,9	6,1	12,5	

Fonte: Vide Tabela 3.

A intervenção e suspensão periódica dos créditos e financiamentos da Caixa Econômica Federal foi também uma medida muito discutida. Esta instituição experimentou, no final do período em análise, uma forte restrição de suas operações, que se traduziu para o período 1977/78 numa forte restrição no volume real de crédito direto pessoal concedido às famílias (0,46% ao ano). Isto se constituiu numa situação paradoxal, já que as poupanças pessoais em cadernetas são justamente o “ativo financeiro” que mais cresce no período e, do ponto de vista das famílias, representariam a base para ter o direito de usar posteriormente o crédito da Caixa, que é geralmente concedido em condições mais favoráveis.

Os saldos não utilizáveis da Caixa Econômica e do SFH, em seu conjunto, à medida que se produz a desaceleração da construção residencial, passam a ser aplicados em ORTN, para garantir contra a desvalorização o montante de fundos compulsórios e de poupanças voluntárias. Isto tem levado à exacerbação das críticas contra o sistema, que é acusado pelos setores mais conservadores de “estatizar a poupança”. Ao mesmo tempo, entre setores mais progressistas e entre aqueles preocupados com a redução do nível de atividade e de emprego gerado pelo setor, levanta-se uma tremenda controvérsia. Esta abarca uma multiplicidade de assuntos, desde a “necessidade” de uma nova lei de ocupação do solo, passando pela “reorientação de prioridades do setor”, até a recomendação de que se faça uma reforma do sistema.⁸

A contração real do crédito em todos os níveis e de todos os agentes financeiros nos últimos dois anos é a manifestação mais dramatizada da crise econômica que se vem desenvolvendo lentamente desde o período de desaceleração.

Neste período final de queda do investimento privado, a própria sustentação do ritmo de investimento público torna-se problemática, como já indicamos. As séries de empréstimos e financiamentos das várias

⁸ Sobre este assunto não cabe estender-me mais, nos limites que me propus neste artigo, de examinar os – mecanismos gerais – do ciclo e da crise. A tese de meu colega Carlos Lessa, que aborda a política econômica do período recente e em certo sentido é – complementar – à minha, na visão do ciclo, desdobra cuidadosamente os meandros do processo de política econômica do setor em todos os seus níveis, desde o “declaratório” até a tomada de decisões e ao movimento efetivo do setor.

instituições públicas e privadas apenas refletem, quando devidamente deflacionadas, o estancamento relativo a que está sendo conduzida a economia.

O próprio BNDE, apesar de sua abundância de fundos, não consegue manter o ritmo de aplicações equivalentes ao deslanche dos grandes projetos públicos de 1973 a 1976. A sua taxa de empréstimos ao setor privado (que inclui as empresas de economia mista) baixa para 1,1% ao ano. Os seus analistas prevêem que a partir de 1980 não terão projetos em condições de manter o nível de investimento atual. O FINAME, que financia a aquisição privada de bens de capital, começa a ter o seu volume real de operações diminuído.

O recente diagnóstico publicado pelo Banco, apesar de alguns equívocos analíticos, aponta para a necessidade real de mudar a orientação dos investimentos públicos para setores de infra-estrutura social e de atendimento a camadas menos favorecidas da população.

Não abandona, porém, a sua consigna de sustentar fundamentalmente o “empresariado nacional”, o que é teoricamente correto, do ponto de vista da política de reforçamento de seu baixo poder de concorrência frente ao grande capital internacional, mas torna-se inócuo como estratégia de longo prazo. Frente à capacidade ociosa do próprio setor de bens de capital, incapaz de tomar fundos para investimentos novos de porte considerável, só resta ao Banco o comprometimento dos seus fundos com a renovação da dívida de longo prazo das empresas nacionais para evitar que elas quebrem, se desnacionalizem ou se entreguem ao sistema financeiro privado. Este não parece “ansioso” por cobrar desta forma suas “garantias patrimoniais”, que respondem pelos vultosos empréstimos de capital de giro, que também concederam às empresas nacionais quando elas se encontravam em expansão.

Ao que tudo indica o BNDE encontra-se, no momento, prisioneiro de uma “ideologia privatizante”, que defende por ser “favorável ao empresário nacional”, não conseguindo reassumir sua antiga perspectiva de banco público de desenvolvimento. Nesta “velha perspectiva”, deveria com os seus recursos e sua influência tentar abrir

novas linhas públicas de investimento, às quais se pudesse efetivamente atrelar o investimento privado nacional e estrangeiro. Deste modo, talvez conseguisse “desbloquear” a crise de confiança que começa a reinar no país – mais particularmente entre os empresários nacionais – sobre as possibilidades reais de manter a aliança entre os integrantes dos “tripés” da acumulação de capital.

Esta aliança, que se iniciou sob “disputa” no período JK, e se desenvolveu em órbitas convergentes durante todo o Plano de Metas, no qual o BNDE desempenhou um papel-chave, rompeu-se com a crise de 1963/67. A recuperação posterior e a soldagem concêntrica das órbitas privadas, nacional e internacional, sob a égide do Estado, deu-se, porém, à margem do BNDE, graças à autonomia financeira das grandes empresas estatais e ao peso consideravelmente maior dos grupos internacionais.

O BNDE só voltou a entrar em cena quando foi necessário reforçar, no novo projeto de desenvolvimento nacional, a “perna fraca do tripé”, particularmente os setores da indústria mecânica nacional. Fê-lo não necessariamente com grande eficiência, mas com imaginação institucional, para acabar sendo “cobrado” de todos os lados, inclusive por seus “associados”, perplexos ante a crise: a ele foram atribuídas todas as mazelas possíveis, que incluem “crédito caro” (!), burocracia excessiva, prioridades equivocadas e excesso de centralismo!

Numa economia em crise, que se entrega ao ritual “pacificador” do liberalismo econômico, os exorcismos contra o autoritarismo se dão evidentemente em todas as direções e retiram progressivamente o apoio político e ideológico com que poderia contar o BNDE para enfrentar as novas tarefas do setor público. A ameaça de lhe serem retirados os recursos do PIS-PASEP, violentamente disputados por um “mercado financeiro” ávido de “dinheiro novo”, não facilita a tarefa. Esta torna-se ideologicamente mais difícil quando se erguem contra ela vozes respeitáveis de antigos ministros e tradicionais “servidores públicos” preocupados com o endividamento crescente das empresas e continuamente movidos pela idéia da formação de um “sólido” mercado de capitais, inspiração de suas reformas financeiras.

A crise de crédito corrente aprofunda-se continuamente a partir de 1975, com flutuações acentuadas provocadas pelas medidas de política monetária tentando controlar a aceleração inflacionária e a especulação financeira no mercado de títulos. Este processo será analisado com mais cuidado na 3ª seção deste artigo. Por agora basta registrar o fato de que a retração de crédito é generalizada, aparecendo como instituições mais fortemente contracionistas as Caixas Econômicas e as financeiras, pelas razões já apontadas.

O crédito do Banco do Brasil é que mais se contrai entre os bancos comerciais, o que contrasta com a desenvoltura de “raiz ideológica” dos que lhe atribuem a causa primária da expansão da “oferta inflacionária”.

Dos bancos comerciais oficiais, os únicos que mantêm taxas ligeiramente positivas, em termos reais, são os estaduais, entre os quais se agiganta, por seu peso, o do Estado de São Paulo, dada a base econômica urbana sob a qual se apoia:

Se examinarmos agora o movimento simétrico dos haveres financeiros, veremos que eles acompanham também como uma sombra o movimento do ciclo (ver Tabela 6 sobre a evolução real dos haveres financeiros).

Tabela 6
Haveres financeiros em poder do público

	Taxas de variação ano a ano - a preços de 1970					
	1973/72	1974/73	1975/74	1976/75	1977/76	1978/77
Ativos monetários	27,8	3,7	12,2	2,0	3,4	11,3
Papel-moeda	23,6	1,5	16,8	5,4	1,1	17,1
Depósitos a vista	28,6	4,8	11,3	3,5	4,0	9,9
Ativos não-monetários	35,7	5,3	34,5	7,9	9,1	0,4
Depósitos de poupança	59,0	59,2	49,5	37,8	15,5	4,4
Depósitos a prazo	31,8	0,8	27,7	5,1	28,1	6,5
Letras de câmbio	44,2	4,9	2,6	13,3	12,3	0,3
Letras imobiliárias	12,9	1,1	15,5	22,6	22,6	23,8
ORTN	13,9	22,3	42,8	0,6	0,9	10,5
LTN	48,1	33,9	97,9	31,3	22,1	4,6
Letras estaduais	63,0	30,3	99,9	18,9	6,1	12,5
Letras de imp. e exp. do BB	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	186,7	76,9	17,4	21,0
Total Geral	32,1	4,6	25,0	4,1	4,6	3,5

Fonte: vide Tabela 4.

Assim, no auge do ciclo todos os haveres, monetários e financeiros, crescem assustadoramente, para começar a reverter, em cadeia, o seu valor real a partir de 1973. Os primeiros, que nunca mais recuperam a possibilidade de valorização, são as letras imobiliárias, deslocadas progressivamente do mercado, pelo recurso crescente por parte das construtoras ao endividamento direto junto ao SFH.

As segundas a não se manterem são as letras de câmbio, que caíram com a primeira recessão (de 1974) da indústria automobilística, voltando a crescer em 1975, para cair depois continuamente, mesmo em 1978, apesar da recuperação da indústria neste ano. Deixam de ser títulos de valorização satisfatória para os tomadores primários, para serem deslocados continuamente pelos depósitos de poupança e os depósitos a prazo. Deixam de ser, também, o instrumento principal da circulação financeira, já que aparecem em cena títulos de liquidez garantida pelo Tesouro (as LTN) e pelos bancos (os Certificados de Depósitos Bancários – CDB).

O valor real dos ativos monetários cai sem parar a partir de 1975, chegando os meios de pagamento-base da liquidez real a contrair-se em mais de 11 % de janeiro a agosto de 1978.

Este problema da liquidez real declinante, que é em **certa medida** inexorável com a aceleração inflacionária, e a “crise de crédito” provocada pela falta de crescimento da economia, revestem-se no sistema financeiro brasileiro de características peculiares. A “armadilha da liquidez” típica das crises torna-se um mecanismo particularmente perverso de aceleração inflacionária, endividamento forçado e especulação.

Das raízes dessa “mecânica especial” e de seu desenvolvimento passaremos a tratar em seguida.

*A liquidez geral da economia e a crise financeira**Os mecanismos de criação de liquidez*

As reformas bancária e financeira de 1966/68 permitiram o estabelecimento de duas formas “separadas” de dinheiro. O dinheiro de curso forçado – o papel-moeda e depósitos à vista (os meios de pagamento que se desvalorizam sem parar) – e o “dinheiro financeiro”, que cumpre em forma separada as demais funções do dinheiro. Com o instrumento da “correção monetária” aplicado de forma generalizada a todos os ativos financeiros, este “dinheiro” tem uma nova unidade de conta, que chamaremos indiscriminadamente de UPC. Como o próprio nome indica, a “unidade padrão de capital” destina-se a manter o “capital-dinheiro” valorizado a partir de um padrão arbitrado pelo Estado. Esta forma de medir o dinheiro, antes reservada ao Sistema Financeiro de Habitação, se generalizou de tal modo que todos os saldos líquidos relevantes se mantêm sob esta forma corrigida. Esta forma destina-se a permitir que o dinheiro cumpra as outras funções que lhe dão substância como “capital” – a função de reserva de valor e instrumento de valorização de si mesmo.

A combinação destas duas “formas” de dinheiro permitiu pela primeira vez, desde que a inflação se tornou crônica, e até 1976, que se assegurasse a função de instrumento geral e **ampliado** de crédito. Vale dizer, permitiu que o crédito (a dívida) cresça, assim, muitíssimo mais que o produto, em termos reais, durante toda a etapa de expansão recente, jogando um papel de amplificador do ciclo e de instrumento de acumulação financeira.

Na verdade, o “crédito” era sempre tradicionalmente “escasso”, crescendo lentamente, a par, ou menos que o PIB. Isto pode ser constatado pela observação de qualquer série histórica do sistema bancário brasileiro deflacionada pelo índice geral de preços.⁹ Com a reforma e a política financeira subsequente o crédito tornou-se não só

⁹ A série de empréstimos ao setor privado, do sistema bancário em termos reais se mantém com uma tendência constante desde o início da década de 50 até 1967.

abundante como particularmente “ampliado” no ciclo de expansão, para só tornar-se particularmente “escasso” numa forma que não é normal em qualquer crise.

A crise de crédito normal é a que ocorre quando se contrai o ritmo de produção e do investimento produtivo e se acelera a inflação. Neste caso, a quantidade de meios de pagamentos requeridos pela geração da renda nacional, isto é, pelas transações reais, diminui, mas aumenta a preferência pela liquidez para fins especulativos e também a demanda de crédito por parte de todos os agentes econômicos, para reciclar as suas dívidas acumuladas. Ambos os fenômenos impõem uma pressão contínua pela renovação de papéis e, portanto, pela ampliação da dívida “secundária”, com base no desdobramento dos títulos primários, que é sancionada pelo sistema financeiro, a taxas de juros crescentes.

Esta seria a forma que tomaria a crise de crédito brasileira, não fosse o caráter peculiar do funcionamento do nosso mercado financeiro. A crise brasileira de crédito é mais grave, já que envolve, como foi dito, a existência de dois dinheiros e a operação de dois mercados: o mercado bancário, que tem como base os depósitos à vista e a expansão dos meios de pagamento; e o mercado financeiro, que tem como base alguns títulos financeiros especiais e a circulação endógena do “dinheiro financeiro”. Isso faz com que numa das órbitas do sistema, a financeira, haja “excesso” de dinheiro, que é preciso aplicar continuamente para render mais dinheiro – a valorização fictícia do capital-dinheiro – e na outra órbita, a “monetária”, falte dinheiro (meios de pagamento) para liquidar e refazer permanentemente as dívidas crescentes de todos os agentes “extrabancários”, que não têm o poder legal de emitir títulos financeiros negociáveis no “mercado aberto” de valores. A dívida não-negociável, por exemplo, a dívida interempresas e interpessoal, também aumenta, mas seus limites estão dados pelas possibilidades de circulação da renda e da produção. O conjunto do sistema produtivo, para expandir o seu crédito em termos reais, tem de emitir **novos** títulos de dívida primária descontáveis no sistema financeiro: títulos mercantis (duplicatas, letras de câmbio), pessoais (notas promissórias), ou patrimoniais (hipotecas). Ou seja, a dívida **direta** tem como limite a garantia **real** da produção, do consumo e do patrimônio, não podendo estender-se além deles. Assim,

não pode estender-se na crise, já que o volume das emissões de novos títulos de dívida primária das famílias e das empresas diminui para dar lugar à renovação do violento estoque de dívida contraída no auge. Já a vida indireta, baseada em títulos financeiros com apoio na dívida pública e interfinanceira, não tem limite algum, salvo a credibilidade e o “poder” do sistema financeiro ante si mesmo e ante as autoridades monetárias.

Esta “credibilidade” e este “poder” foram alargados de uma maneira extremamente elástica e “irresponsável” pela forma especial de operação do nosso sistema financeiro, e tornam-se problemáticos na crise.

Antes, porém, de examinar a crise financeira, vejamos como opera o “mercado aberto” de dinheiro, criando liquidez financeira. Esta adquire forma especial no Brasil, que convém explicar com algum detalhe para se entender os problemas monetários e financeiros recentes.

A liquidez financeira decorre do volume de títulos financeiros “liquidáveis” a curtíssimo prazo no mercado financeiro, que aumenta fortemente a velocidade de circulação dos títulos primários e secundários da dívida pública e privada. Depende em particular da capacidade de alguns títulos serem mais bem aceitos no mercado por terem sua “liquidez real” garantida, em particular as letras do Tesouro e os Certificados de Depósito Bancário. Estes são os títulos que mais têm crescido ultimamente, por essa razão.

O risco nulo, a liquidez garantida e a proteção contra a inflação (através da correção monetária) tornam os papéis emitidos pelo governo um ativo financeiro de primeira linha. Em função disso, esses títulos servem de garantia para todas as operações de curtíssimo prazo (o chamado *overnight*). Ao mesmo tempo, a taxa de remuneração implícita desses títulos (deságio mais correção monetária e juros) deveria regular a taxa mínima de rentabilidade para as aplicações financeiras em geral e conseqüentemente o custo do dinheiro. Por isso é conhecida como a taxa básica (*prime rate*) do mercado, por assimilação com o que ocorre nos mercados internacionais de dinheiro. Na verdade, esta não é a **taxa básica** do mercado por uma série de razões “institucionais” que descrevemos a seguir.

Desde a instituição da “carta de recompra” tornou-se possível converter quaisquer títulos financeiros de dívida **direta** em indireta. A passagem dos títulos das instituições emissoras para as grandes corretoras permite “picar” no mercado aberto, através de qualquer corretora menor, uma grande massa de títulos de qualquer prazo de maturação., Todos estes títulos ficam “líquidos” no mercado, de uma forma perversa, já que podem ser negociados com **deságios sucessivos**, aumentando a circulação acelerada de papéis e subindo a taxa de desconto global de qualquer papel. É neste sentido que perde totalmente o seu significado o conceito de *prime rate*. A circulação financeira destes títulos cria um mercado de “dinheiro endógeno” ao sistema financeiro, um dinheiro propriamente financeiro, que pode especular à vontade, valorizando-se a si mesmo.¹⁰ Essa valorização se dá nas operações sucessivas de repasse dos títulos, graças ao compromisso de recompra, mas sobretudo graças à confiança **em última instância nas operações de cobertura do Banco Central**. Este, por sua vez, dá respaldo às operações financeiras do *open market*, supostamente, para manter a respeitabilidade e o poder financeiro das instituições emissoras dos títulos originais. Estas “por princípio”, embora não de fato (como alguns casos notórios comprovaram) estariam obrigadas a honrar suas firmas em qualquer emergência que obrigasse a liquidação efetiva de seus títulos originários, sob pena de criar o caos no mercado financeiro.

Na verdade, por este mecanismo de “confiança irrestrita”, tanto o sistema bancário como o banco emissor (o Banco Central) são obrigados a proceder à cobertura final de todo o movimento financeiro diário, para converter o saldo deste “novo dinheiro” no “velho dinheiro” de curso forçado – os meios de pagamento – sob pena de quebra na “credibilidade” do mercado. Desta forma, os papéis que servem de base à circulação financeira são duplamente **sem risco**.

As Letras do Tesouro, sobretudo depois que o aumento da dívida pública obrigou à emissão maciça destes títulos, para repor o serviço dos

¹⁰ A este respeito é de notável clareza a declaração do professor Otávio G. de Bulhões à *Gazeta Mercantil* (15 dez. 1976). A garantia de plena liquidez e rentabilidade às aplicações, através dos compromissos de recompra e a redução dos prazos de negociações acabaram por gerar pressões inflacionárias. Os títulos se transformaram em meios de pagamento.

títulos lançados previamente como contrapartida da dívida externa, tornaram-se instrumento básico da especulação.

A expansão descontrolada da dívida externa tem funcionado como mecanismo de reforço e de crescimento deste circuito financeiro de curto prazo. A necessidade de conseguir novos recursos externos, para pagar os juros e amortizar o principal da dívida externa já contraída, obriga à manutenção de taxas de juros internos muito elevadas, de modo que se torne vantajoso para as empresas internacionais e bancos brasileiros tomar dinheiro em grandes volumes no exterior. O fluxo crescente de dólares, acima das necessidades imediatas, obriga o governo a desembolsar cruzeiros para cobrir o saldo das operações externas. Para evitar a emissão pura e simples de papel-moeda, o Banco Central coloca títulos públicos no mercado financeiro (com deságio atraente) obtendo, assim, os cruzeiros necessários para cobrir os saldos daquelas operações externas, Conjugam-se aí taxas elevadas de juros com expansão da dívida interna, cujos títulos se tornam ainda mais atraentes como refúgio para os recursos ociosos das grandes empresas e dos bancos.

Julgando “enxugar” com esta operação a liquidez “excessiva” proveniente da ampliação da chamada “base monetária externa”, está-se em realidade criando uma máquina especulativa montada na esquizofrenia dos dois dinheiros – os meios de pagamentos e o dinheiro financeiro – que passa a ter como “base interna” os Títulos do Tesouro. Converte-se a “liquidez real” em “liquidez financeira” e obriga-se todos os agentes econômicos com saldos líquidos a optar por esta forma de dinheiro monetário e de crédito corrente.

Na espiral do circuito especulativo o próprio mercado financeiro acaba por não dispor de meios de pagamento suficientes para a liquidação periódica de papéis. A “liquidez real” torna-se insuficiente para a valorização desenfreada do “dinheiro financeiro”. Pede-se de volta ao Banco Central que sancione o “valor” dos títulos da dívida pública, emitindo meios de pagamento e permitindo assim a retomada da “liquidez financeira”, para que o ritual da circulação especulativa se cumpra.

A liquidez real da economia continua porém caindo, já que o “dinheiro velho”, crescentemente desvalorizado, não pode concorrer com

o poder do “dinheiro novo”, que se nutre da aceleração inflacionária e a promove.

O crédito corrente é retalhado e concedido cada vez mais caro, apenas para os clientes seguros. Os meios de pagamento não conseguem correr a par com os preços, nem conseguem acompanhar a “liquidez” financeira dos títulos. Assim a crise de crédito se torna geral e permanente.

A crise financeira e a política monetária

Esta “esquizofrenia” do dinheiro foi a forma histórica, especificamente brasileira, de resolver o problema da “unidade das funções do dinheiro” em situação inflacionária crônica.¹¹ Estas funções em geral só se “separam” na crise quando se desfaz a unidade entre as órbitas produtivas e a circulação financeira do capital.

No Brasil foi deliberadamente produzida uma nova separação **na própria órbita da circulação financeira do capital**. Criaram-se assim dois sistemas de medida para o dinheiro: uma medida elástica, que é a habitual e que permite a sua desvalorização progressiva através do movimento dos preços, e outra rígida, “arbitrária”, que é a “correção monetária” que determina o “valor legal” do dinheiro. Porém, as duas medidas só estão separadas enquanto mecanismo de criação de dinheiro interno a cada órbita (a monetária e a financeira). Mas **a circulação geral do dinheiro** se dá necessariamente entre ambas. O governo precisa pois, fazer obrigatoriamente uma “política monetária” que sancione a existência legal de ambas as medidas de dinheiro. Este é um mecanismo que sanciona a **“esquizofrenia permanente do dinheiro”** e torna a política monetária um *boomerang*.

Vamos descrever, uma vez mais, o movimento completo da especulação e o papel amplificador desempenhado pela política monetária.

¹¹ Estamos utilizando o termo “esquizofrenia” – em vez de clássica dicotomia do dinheiro, dada a característica intrinsecamente dual da qual advém o funcionamento patológico do nosso mercado de dinheiro.

O circuito financeiro anteriormente descrito tem seu primeiro movimento na emissão de títulos primários da dívida pública que se destinam a aceitar os “desequilíbrios” nas contas monetárias do Tesouro, particularmente aqueles provenientes do endividamento externo. A correlação entre o crescimento da dívida interna e a expansão do endividamento externo se mantém de 1968 até 1974. Tanto o peso quanto o incremento de ambas as dívidas revelam uma “boa” absorção financeira do crédito externo até 1974, embora à custa da manutenção de um diferencial de taxas de juros (entre o mercado financeiro e o mercado de eurodólares).

A partir de 1974, com o aprofundamento da crise de liquidez internacional e o agravamento da recessão interna, os dois movimentos se separam, havendo evasão líquida de divisas. Inicia-se, então, um movimento “autônomo”, de Letras do Tesouro, tanto para fazer frente às obrigações de resgate da dívida primária pública já emitida, quanto para compensar os desequilíbrios temporários de caixa do Tesouro, provenientes da crise de crédito geral que acompanha inexoravelmente a recessão.¹²

Este movimento autônomo das letras do Tesouro termina por se converter numa engrenagem em que, a cada volta da política monetária, quer na direção de “encurtamento” quer na da expansão da liquidez real, produz-se inexoravelmente um reforçamento dos mecanismos de especulação e de aceleração inflacionária.

Este circuito especulativo representa um dos mecanismos mais perversos de aceleração inflacionária. Isto porque, ao estimar a rentabilidade de qualquer aplicação financeira, os agentes calculam uma taxa de inflação futura, em geral superior à inflação corrente.

Neste sentido se produz uma diferenciação das taxas de juros nos diversos mercados, que tem como **taxa mínima** a taxa de deságio a que é colocada a emissão primária dos títulos públicos. A especulação em

12 As autoridades monetárias começaram a tomar sucessivas medidas *ad hoc* que vão do “refinanciamento compensatório” com juros subsidiados, para os bancos em 1975, a permissão de compensar a elevação de depósito compulsório dos bancos com maiores recolhimentos em ORTN, até a tentativa de limitar a “liquidez financeira” através da regulamentação das cartas de recompra.

cadeia com esses títulos e com os demais títulos privados (em particular os CDB) faz subir a taxa de juros média do sistema financeiro, canalizando para ele o **excesso** de liquidez bancária, quaisquer que sejam os coeficientes de reservas compulsórias impostos pelo governo.¹³

Isto torna o crédito corrente mais caro, elevando a taxa média do custo do dinheiro bancário, já que, como foi dito, apesar de “separados”, os dois mercados são comunicantes.

As taxas de juros bancários mais elevadas pressionam os custos das empresas, que tendem a transferir estas pressões para os preços. Desta maneira a inflação se acelera e com isso, no momento seguinte, crescem as exigências de liquidez real para manter o volume de capital de giro, e portanto, o nível da atividade produtiva. Mas, diante do recrudescimento da inflação, o governo reage tentando encurtar o crédito e, assim, ao invés de apagar o fogo, acaba botando mais lenha na fogueira. Isto porque às empresas deficitárias, obstadas em sua procura de dinheiro, são obrigadas a recorrer ao mercado financeiro, pressionando as taxas de juros, cujo patamar já é bastante elevado. Por outro lado, as empresas e demais entidades superavitárias, diante da elevação da taxa de juros, deslocam seus saldos correntes para o mercado especulativo. A tentativa do governo de conter o crédito é, portanto, anulada pelo aumento da velocidade de circulação financeira de curtíssimo prazo, realizada no sistema extrabancário.

Mas este movimento teria vida curta não fosse o fato de que o cancelamento das posições ativas e passivas dos agentes envolvidos na especulação acaba pressionando o mercado interbancário e forçando o sistema bancário, em seu conjunto, a exigir do Banco Central uma expansão monetária não prevista, sob pena de inadimplência **generalizada**. Neste sentido, a idéia de uma **base monetária autônoma** perde qualquer **significado**, passando a moeda endógena (dinheiro criado no interior do sistema financeiro) a regular não só o volume de liquidez como também seu preço.

13 Como um ilustre banqueiro nacional reconheceu recentemente, o aperto da liquidez bancária só faz agravar a situação, tanto de “escassez de crédito” quanto da “elevação da taxa de juros” e da especulação.

Nestas circunstâncias, o “orçamento monetário”, que deveria refletir a situação predominantemente deficitária ou superavitária das diversas entidades econômicas (empresas, orçamento fiscal, conta com o exterior) acaba se transformando numa “caixa preta”, onde estouram pressões de toda ordem. Explicando melhor: as empresas e o governo (interna e externamente) contraem débitos e avançam posições financeiras sem que as situações credoras e devedoras destes agentes, ao contrário do que poderiam imaginar os cultores da boa lógica, reflitam déficits ou superávits nas transações reais. De há muito o crescimento da dívida externa, da dívida pública interna e da própria dívida das empresas deixou de ser um indicador seguro da necessidade real de recursos e se tornou, pelo contrário, uma pura manifestação especulativa, de natureza estritamente financeira. Assim, não se sabe mais o que representa o orçamento monetário, salvo o registro de um infernal jogo contábil que na verdade não significa nada.

O fracasso da política monetária do governo tem sua origem mais profunda na “dualidade” do dinheiro, separado arbitrariamente em suas funções clássicas. Prossegue com a tentativa de “enxugar” a liquidez oriunda da emissão de dívida externa e é impotente para frear a capacidade de auto-expansão do circuito financeiro. O movimento especulativo é agravado pela emissão crescente de novos títulos, necessários para atender ao próprio giro da dívida interna, cujos prazos de maturação se têm encurtado.¹⁴ A emissão de novos títulos para fazer frente ao serviço da dívida interna (resgate mais juros e correção monetária) chegam a cerca de 33% do volume global acumulado, e todavia se pretende tornar compatíveis a política monetária e a financeira!

Este modo “específico” de operação do sistema monetário financeiro acabou por se traduzir num mecanismo absolutamente distorcido, que premia a especulação, recorta arbitrariamente o crédito corrente e penaliza o investimento produtivo, já por si deprimido, cujo horizonte de cálculo econômico desaparece no nevoeiro da “preferência pela liquidez” sancionada de forma corrente pelo próprio efeito de *boomerang* da política monetária.

¹⁴ A circulação intrafinanceira das Letras do Tesouro alcançou uma velocidade de 14 giros num mês útil de 22 dias (junho de 1978).

O apego a “velhos rituais” da “teoria monetária convencional” (que nunca foi imaginada para lidar com tais situações-limite) continua vindo na expansão do crédito do Banco do Brasil e no gasto fiscal do governo a fonte primária da inflação! Felizmente o governo, apesar de preso numa “armadilha da liquidez” muito especial, da qual não conseguirá sair sem um reajuste profundo de todo o sistema financeiro nacional e internacional, consegue ter a lucidez suficiente para resistir a este tipo de pressões suicidas, ou de declarações “autojustificatórias” do setor financeiro. Só não consegue deixar de aplaudir o coro dos que culpam os reajustes salariais e de buscar cada vez com maior “ânsia”, embora reconhecendo certa “impotência”, controlar a “base monetária”.¹⁵

Como é óbvio, nem o Banco Central nem o ministro da Fazenda, por mais iluminados que sejam, podem lidar com este “problema permanente” que se agrava com os outros dois problemas atuais: o da operação monetária das contas externas e a desaceleração econômica. Assim, quando se produz uma “crise de crédito corrente” com as características descritas, a grita aumenta inexoravelmente contra o governo e contra os banqueiros. O jogo de espelhos projeta a raiva e a impotência dos que vivem do dinheiro antigo – os prosaicos meios de pagamento – como um imenso refletor sobre os banqueiros, convertidos em “inimigo número um” da sociedade. Os empresários se convertem de sócios em inimigos dos banqueiros. Os banqueiros se defendem e culpam o governo. O ministro da Fazenda culpa os economistas de todos os matizes e tenta explicar a “armadilha do dinheiro”. Pergunta a seu antigo mestre se ele quer que se coloque em “caixas separadas” o dinheiro que vem de cada procedência, no que demonstra perceber a natureza “unitária” do dinheiro. Tenta periodicamente congelar os saldos em

15 Como dizia o presidente do Banco Central de um país latino-americano depois convertido em funcionário da FMI, pode-se “deixar” tudo para conviver com a inflação, menos o dinheiro-meio de pagamento. Este torna-se necessariamente “escasso” quando a inflação se acelera e a especulação campeia.

Assim esta mágica brasileira que deixou o professor Friedman maravilhado e o levou a tentar discutir sua aplicação na economia americana, foi repudiada pelos “sérios banqueiros internacionais” que nunca levam a sério o professor Friedman, salvo como seu ideólogo. Eles preferem continuar a “impor o seu padrão monetário internacional” ainda que desvalorizado, através de outras formas de hegemonia, do que legalizar esta forma de “valorização” arbitrária que esbarraria com muito maiores resistências no poder dos outros padrões monetários.

divisas para não ser obrigado a emitir, tenta controlar a “liquidez financeira”. Tenta apertar esta, para depois descobrir que a taxa de juros sobe. Desiste de controlar a taxa de juros, desiste de controlar o “crédito interbancário”, desiste de controlar a “dívida externa” mas não desiste de querer controlar os “meios de pagamento” – a malfadada “oferta de moeda” – através do seu instrumento preferido de política monetária – as Letras do Tesouro, que são, na prática, o instrumento número um da especulação. Assim a “esquizofrenia” aumenta! Tenta controlar os meios de pagamento que são a expressão mesma da circulação e que se autolimitam na produção e no gasto de bens e serviços – e atribuir-se-lhes o excesso de “demanda efetiva” que provoca a inflação. Sanciona-se a “preferência pela liquidez” e o aumento da “demanda especulativa por dinheiro”, entregando-se aos financistas o seu instrumento favorito para criar dinheiro interno. Aumenta-se os “depósitos compulsórios” dos bancos e aperta-se as faixas de crédito do Banco do Brasil, para evitar que os clientes favoritos usem o seu dinheiro legal para negociar com outro dinheiro, também legal, e que lhes rende muito mais. Busca-se através do controle da moeda “má” evitar que a “boa” se perverta, sem desconfiar que ambas estão casadas, indissolúvelmente, já que o negócio de dinheiro é um só, e é o negócio dos bancos. Todo mundo acaba se convertendo em cortesão do “dinheiro financeiro”, fugindo do “mau dinheiro” como das brasas, para reencontrarem-se todos no caldeirão fervente da especulação e da desvalorização de todos os dinheiros. Nem liquidez monetária, nem liquidez financeira!

Referências bibliográficas

- CEPAL. O desenvolvimento recente do sistema financeiro na América Latina. In: SERRA, J. (Ed.). *América Latina; ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- COUTINHO, L., BELLUZZO, L. G. M. O desenvolvimento do capitalismo avançado e reorganização da economia mundial no pós-guerra. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 22, 1978.
- _____, REICHSTUL, H.-P. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C. E. (Org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1977.

- DAIN, S. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: MARTINS, C. E. (Org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- TAVARES, M. C. *Da substituição das importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Os impasses atuais das políticas de emprego e de salário

Paulo Renato Souza¹

A questão do desemprego

A natureza do problema do emprego

A questão do emprego em economias capitalistas atrasadas, como o Brasil, deve ser analisada desde uma dupla perspectiva. É preciso distinguir os problemas estruturais de emprego dos seus aspectos conjunturais.

Os problemas estruturais de emprego estão vinculados às características mais importantes do desenvolvimento dessas economias e manifestam-se essencialmente na existência de um significativo contingente de trabalhadores que subutilizam sua capacidade de trabalho. Nas zonas rurais o fenômeno mais importante é o da sazonalidade do emprego, que deixa uma grande proporção de trabalhadores sem ocupação durante grande parte do ano; nas cidades, a manifestação principal do problema se dá através da grande massa de trabalhadores autônomos em atividades de muita baixa produtividade (vendedores ambulantes, biscateiros, serviço doméstico, etc.).

A conformação do problema estrutural está vinculada a vários aspectos do nosso desenvolvimento, entre os quais podemos citar o elevado grau de concentração da terra e o conseqüente estabelecimento de

¹ Professor do Departamento de Economia da UNICAMP. Artigo originalmente escrito em 1982.

relações de produção típicas do complexo latifúndio-minifúndio; a extrema desigualdade na distribuição da renda que impediu, no início da industrialização, o surgimento de um mercado interno maior e mais diversificado; e o caráter concentrado e diversificado com que se deu o processo de industrialização, fruto da inserção “tardia” do país no processo de desenvolvimento industrial face aos países capitalistas mais avançados, tendo como conseqüência, entre outras coisas, a adoção de técnicas de produção importadas que atendiam às peculiaridades dos países centrais e afastavam-se de nossa realidade. Foge, contudo, ao escopo do presente trabalho a análise das causas do problema estrutural de emprego.²

É importante, contudo, ter presente essa realidade como pano de fundo para a análise conjuntural e observar que, durante o pós-guerra, um amplo segmento da força de trabalho no Brasil – no campo e nas cidades – estava em situação de subemprego. Este problema não deveria ser objeto de preocupação, salvo pelo fato de traduzir-se em níveis baixíssimos de renda para essas pessoas. Um trabalhador rural que encontra trabalho só alguns meses por ano deixa de perceber remuneração nos demais; da mesma forma, um trabalhador autônomo no comércio ou serviços das áreas metropolitanas, especialmente das regiões periféricas (Recife, Salvador, Fortaleza, etc.), não consegue – em grande parte dos casos – obter sequer o salário mínimo regional.

Nas zonas rurais, se computarmos o tempo total disponível de todos os trabalhadores ao longo do ano e o compararmos com a demanda “efetiva” de mão-de-obra, chegaremos a um “índice de subemprego” da ordem de 40 a 45% em 1970, como média nacional, segundo estimativas da OIT baseadas nos dados dos Censos.

Nas cidades, uma pesquisa mais acurada realizada pela UNICAMP, também em base censal, mostrou que no período 1950/70 cerca de 27% da força de trabalho estava ocupada por conta própria ou em empresas muito pequenas ou pouco organizadas, o que na maioria dos casos significava também muito baixa renda.

² Para uma análise mais profunda desses aspectos, podem ser consultados outros trabalhos do autor. Veja-se especialmente: *Emprego, salários e pobreza* (1980) e *Que são empregos e salários* (1981).

É óbvio que o problema do emprego não é estático. Ao contrário, trata-se de uma realidade extremamente dinâmica em que a disponibilidade de trabalho está em constante alteração por força do número de jovens que ingressam no mercado de trabalho e das pessoas que migram das zonas rurais às cidades e de uma região à outra; por outro lado, a demanda por mão-de-obra por parte das atividades organizadas ou “modernas”, especialmente nas cidades (comércio, indústria, serviço público, etc.), é uma função do ritmo de crescimento de sua produção. Poderíamos, para simplificar, dizer que esses são os fenômenos concretos de “oferta” e “demanda” de mão-de-obra nas cidades. A partir daí, podemos caracterizar os fenômenos “conjunturais” de emprego.

Se, durante um determinado período, a demanda de mão-de-obra por parte do núcleo organizado ou moderno do sistema econômico se acelera, superando o ritmo com que vem crescendo a “oferta” – fruto do crescimento populacional e da liberação de mão-de-obra do campo – pode-se chegar a caracterizar uma certa “escassez” de mão-de-obra nas cidades por certo período, apesar de persistirem em nível elevado os problemas estruturais de emprego a que nos referimos antes. Da mesma forma, quando o ritmo de crescimento da demanda se desacelera, aos problemas estruturais vêm somar-se problemas conjunturais de emprego. Nessas ocasiões, o número de desempregados aumenta e, mais importante, agravam-se os problemas estruturais preexistentes, pois aumenta também o subemprego.

Nas economias atrasadas, entre elas o Brasil, não existem mecanismos para garantir a sobrevivência dos desempregados. Passado algum tempo de desemprego – no qual o trabalhador consome seu Fundo de Garantia – a única possibilidade de garantir o sustento para a família, de um amplo segmento dos desempregados, é procurar algum tipo de ocupação transitória (“bicos”), aumentando o contingente de subocupados. Nesse caso, a renda média que os subempregados vinham obtendo cai como conseqüência do maior número de pessoas que disputam um mesmo mercado, ou um mercado também diminuído, como conseqüência da retração econômica.

Assim, podemos concluir que, apesar de serem duas dimensões distintas do problema do emprego, os aspectos estruturais e conjunturais estão inter-relacionados. Uma simples diminuição no ritmo de crescimento do emprego no núcleo “moderno” do sistema econômico (sem que seja sequer caracterizada a diminuição do emprego em termos absolutos) conduz a aumento no desemprego e agravamento da situação do subemprego. Quando o emprego no “núcleo” do sistema cai, em termos absolutos, a situação certamente atinge níveis dramáticos, pois o crescimento da “oferta” de trabalhadores é um processo contínuo e rápido, especialmente em economias como a brasileira, onde as transformações no campo, no quadro de uma estrutura agrária rígida, liberam constantemente amplos segmentos de trabalhadores que devem engrossar os contingentes de força de trabalho urbana.

A evolução do emprego no Brasil nos anos recentes

A economia brasileira apresentou, em geral, um apreciável dinamismo na geração de empregos no seu núcleo capitalista mais “moderno” durante todo o pós-guerra. O emprego não agrícola cresceu à apreciável taxa de 4,3% ao ano no período 1950/70, mantendo-se inalterada a participação do emprego “moderno” ou organizado no total. Isto significa que, em média, anualmente foram criados cerca de 350 mil empregos nesse segmento organizado das atividades urbanas.

A taxa de crescimento do emprego na indústria (de transformação, extrativa e de serviços industriais de utilidade pública) foi elevada, ainda que a comparemos com a experiência das economias industrializadas em épocas passadas de seu desenvolvimento: 3,6% ao ano. Dentro das atividades terciárias organizadas (comércio estabelecido, transportes, bancos, setor público etc.) destacou-se o crescimento do emprego público (especialmente nos serviços sociais) e no comércio de mercadorias.

Nos primeiros anos da década de 70, durante os do chamado milagre, a economia expandiu-se aceleradamente, apresentando um crescimento global de 11,5% ao ano entre 1969 e 1973. O investimento

nesse período cresceu à inusitada taxa de 13,8% ao ano. O emprego industrial mostrou um comportamento invulgar: 8,4% ao ano entre 1970 e 1974 no Brasil e 8,8% ao ano em São Paulo.

Já no período seguinte, marcado pela desaceleração econômica, tivemos um crescimento global do produto de 6,8% ao ano entre 1973 e 1979 e industrial de 6,6% ao ano entre os mesmos anos. O investimento, contudo, cresceu a taxas mais baixas que as anteriores: 7% para o total da economia e apenas 1,1% ao ano no setor industrial.

Este último aspecto – a desaceleração no investimento industrial – tem particular importância para a análise da evolução do emprego, pois durante os períodos em que a expansão da indústria baseia-se no simples crescimento da produção corrente, mediante melhor aproveitamento da capacidade previamente instalada, o crescimento do emprego tende a ser menor do que nas situações em que a expansão industrial verifica-se com a ampliação da capacidade de produção. No primeiro caso, é possível sempre recorrer a métodos de elevação de produtividade, racionalização, aumento de horas extras, etc., que implicam menor aumento do emprego em relação à produção. No segundo, a ampliação das instalações e a criação de novas unidades de produção implicam a necessidade de contratações de novas equipes etc.

Em geral, os novos investimentos utilizam técnicas mais modernas que os equipamentos preexistentes, significando menor necessidade de mão-de-obra por unidade produzida. Este é um possível efeito negativo sobre a demanda de mão-de-obra. Mas, desde que os novos investimentos não venham a substituir capacidade já instalada, mas a ampliar a existente, seu efeito líquido sobre o crescimento do emprego tende a ser positivo.

A partir de 1980, especialmente do segundo semestre, o governo brasileiro optou claramente por uma política recessiva como forma de combater a inflação. Como conseqüência, a desaceleração no crescimento industrial manifestou-se com maior nitidez. Em vários ramos já se observam no primeiro semestre de 1981 quedas absolutas no valor da produção industrial. Estes fenômenos foram também claramente visíveis em outros setores, como o comércio e alguns serviços.

Como consequência desse processo de desaceleração no crescimento do investimento e da produção – que é observável desde 1974, como vimos – e, mais recentemente, como decorrência da política recessiva, podemos comprovar também que diminuiu o ritmo da expansão do emprego industrial. Tomando os dados da FIESP para a área metropolitana de São Paulo, que pode ser considerada uma espécie de termômetro da situação do emprego, observamos que no período 1970/74 a expansão foi de 9,2% ao ano, desacelerando-se entre 1974 e 1980 para 2,9% ao ano. A situação ganhou contornos de dramaticidade no final de 1980 e início de 1981.

Segundo a FIESP, o emprego industrial caiu 4% no primeiro semestre de 1981 em relação ao mesmo período do ano anterior; o emprego em maio de 82 era 13% menor que em outubro de 1980.

Tabela 1
Brasil: índices de evolução do emprego

Períodos	Emprego		
	Indicador Geral de Emprego Industrial ¹ (Base: Igual Período Anterior)	SINE ² (base: fev./77 = 100)	
		SP	RJ
1977	–	99,65	103,60
1978	102,2	100,60	108,54
1979	102,6	102,87	108,62
1980	103,6	103,40	107,94
1981			
Jan.	102,0	101,64	106,23
Fev.	101,5	100,99	105,86
Mar.	100,6	100,02	105,26
Abr.	99,48	99,33	104,63
Mai.	98,44	98,65	104,68
Jun.	97,45	97,68	104,35
Jul.	96,47	96,63	103,63
Ago.	95,53	94,57	102,90
Set.	94,68	93,96	102,47
Out.	93,96	93,56	102,33
Nov.	93,35	93,25	102,28
Dez.	92,87	92,39	101,09

Fontes: IBGE. SINE/CDI-MTb.

A situação observada em São Paulo nada mais é do que uma manifestação clara da situação geral do país. A Tabela 1 oferece os indicadores do IBGE do crescimento do emprego em âmbito nacional. Na

coluna 1, temos o índice do emprego industrial em cada mês, com base em igual período do ano anterior. Observa-se que a partir de 1980 os índices diminuem sensivelmente até registrar uma queda de 7% no emprego em dezembro de 1981.

As colunas 2 e 3 mostram o índice geral de emprego calculado pelo Ministério do Trabalho. Note-se que neste caso a base 100 não é fixada em 12 meses anteriores, mas sim em fevereiro de 1977. Assim, em fins de 1981 o emprego registrado por essa fonte em São Paulo era 7% inferior ao vigente cinco anos antes. No Rio de Janeiro o nível de emprego era virtualmente o mesmo do período de base.

Examinando a questão agora do ponto de vista da evolução da “oferta” de trabalhadores durante a década de 70, comprovamos um quadro que não apresenta sincronia com a evolução da “demanda” por mão-de-obra nas atividades urbanas.

Os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1980 dão conta de grandes modificações nas tendências de crescimento da população em nível regional.

Áreas que durante a década de 50 e 60 tinham absorvido população de forma significativa passaram a “expulsá-la” em termos líquidos. Logicamente, o que determina esses movimentos populacionais é o comportamento da força de trabalho, especialmente vinculado às oportunidades de emprego nas zonas rurais.

Na década de 70 a região Norte do país caracterizou a “nova fronteira agrícola”, registrando o mais alto ritmo de crescimento populacional dentre todas as regiões: 5,06% ao ano. Contudo, em termos absolutos, o número de habitantes adicionais que a região recebeu foi de apenas 2,3 milhões de pessoas. Enquanto isso, apenas a região Sudeste aumentou sua população em 11,9 milhões de pessoas, apesar de registrar uma “taxa de crescimento” relativamente baixa (2,6% ao ano). Apenas a região metropolitana de São Paulo expandiu sua população em 4,5 milhões de pessoas, o dobro do que foi incorporado pela região Norte.

Por outro lado, o Norte do Paraná, que tinha até pouco tempo atrás servido como zona de alta absorção de mão-de-obra, passou a

expulsar gente a um ritmo muito elevado. A população rural do Paraná tinha passado de 3 milhões de pessoas em 1960 para 4,5 milhões em 1970; em 1980, contudo, registram-se apenas 3,2 milhões de habitantes na zona rural. A desarticulação da economia cafeeira – baseada em grande medida na mão-de-obra da pequena produção – e sua avassaladora substituição pela soja na região, responde em grande medida por este fenômeno. A soja é tipicamente uma cultura mecanizada que dispensa mão-de-obra e favorece a concentração fundiária.

No estado de São Paulo assistimos a um fenômeno semelhante, sendo o café substituído pela cana-de-açúcar, e tendo a população rural decrescido de 3,5 para 2,9 milhões de pessoas, durante a década. Os dois fenômenos – o da soja e o da cana – são características da segunda metade dos anos 70, podendo-se estimar que seja esta a época em que a mão-de-obra foi expulsa com mais rapidez das zonas rurais.

Essa massa de gente não teve outra opção senão a migração para as cidades – especialmente as médias e grandes cidades do Centro-Sul. Assim, Curitiba, a capital do Paraná, foi a área metropolitana que cresceu mais rápido na década: 5,8% ao ano. A área metropolitana de São Paulo foi a segunda em ritmo de crescimento: 4,5% ao ano. Em 1970 a Grande São Paulo detinha 45% da população do Estado, aumentando essa participação para 50% em 1980. Os 4,5 milhões de habitantes adicionais que a Grande São Paulo abrigou na década são equivalentes à metade da população total da área metropolitana do Rio de Janeiro em 1980 e bastante superiores à população de qualquer outra cidade brasileira.

É justamente na segunda metade dos anos 70 quando começa a ser observado o fenômeno das favelas nas cidades médias do interior de São Paulo. Em Campinas, um levantamento realizado mostrou que grande parte dos favelados tinha vindo da zona rural do Paraná, sendo um número significativo oriundo de Minas Gerais, havendo migrado ao Paraná anteriormente.

Em suma, especialmente na segunda metade dos anos 70, as transformações na agricultura brasileira determinaram uma aceleração nos processos migratórios para as zonas urbanas.

Este fenômeno certamente traduziu-se ao menos na manutenção de um alto ritmo de crescimento da força de trabalho urbana, justamente no período em que a demanda de mão-de-obra por parte do núcleo “organizado” ou moderno do sistema vinha diminuindo o ritmo de criação de novos empregos.

o desemprego e o subemprego urbano na atualidade

As profundas transformações que a economia brasileira experimentou ao longo das últimas décadas induziram a população a transferir-se massivamente para as cidades. Em 1950 a população urbana representava 36% do total, proporção que elevou-se a 68% em 1980. Nesse ano a população das 10 áreas metropolitanas do país representava 28 % da população total ou 42 % da população urbana. Isso significa que, ao tratar dos problemas de desemprego e subemprego nas atividades urbanas, especialmente nas grandes áreas metropolitanas do país, estamos, de fato, em presença de problemas que afetam a contingentes muito significativos da população brasileira.

Como conseqüência das duas tendências contrapostas na segunda metade dos anos 70 – desaceleração no ritmo de geração de empregos no núcleo moderno da economia e concentração populacional nas grandes metrópoles – chegamos ao limiar da década de 80 certamente com uma situação delicada no mercado de trabalho urbano. Por um lado, as taxas de desemprego aberto devem ter crescido, ainda que de maneira suave, ao longo do segundo lustro da década passada. Por outro lado, o contingente de pessoas que necessitou recorrer a formas de auto-ocupação, emprego precário, etc., deve ter aumentado, fazendo com que a renda média dos subocupados caísse em relação à remuneração de outros segmentos de trabalhadores. Não temos evidências definitivas sobre esses pontos, uma vez que só a partir de 1980 os dados de desemprego e subemprego são pesquisados sistematicamente. É impossível, contudo, chegar a outra conclusão a partir de cifras antes mencionadas. É preciso entender dinamicamente o problema do emprego: a “demanda” e a “oferta” de mão-de-obra variam constantemente. Qualquer aceleração no ritmo de

variação em uma das duas categorias altera o “equilíbrio” no mercado de trabalho, manifestando a “escassez” ou a “sobra” de mão-de-obra. No presente caso estivemos em presença de comportamentos exatamente contrapostos durante o mesmo período, o que nos permite concluir que a tendência de evolução da situação do emprego deve ter sido desfavorável no final dos anos 70.

Nesse contexto tivemos, a partir de 1980, a aplicação da política econômica francamente recessiva, como forma de combate à inflação e aos desajustes externos da economia.

Ainda que não tivéssemos dados concretos disponíveis, poderíamos concluir que a situação ocupacional deveria ter assumido caráter de extrema gravidade.

O desemprego aberto é a situação teoricamente mais grave do ponto de vista do trabalhador, pois corresponde à ausência de emprego e de renda. Tecnicamente, a definição de desemprego aberto é, contudo, bastante estrita: corresponde às pessoas que, não estando ocupadas, estão procurando ativamente trabalho. Neste conjunto encontramos os trabalhadores que perderam seus empregos e os novos integrantes da população ativa, ou seja, os que procuram trabalho pela primeira vez. Neste sentido, a taxa de desemprego é um conceito bastante ineficiente e impreciso como medição da situação ocupacional, tendendo a não representar fidedignamente a gravidade do problema de emprego. Assim, por exemplo, os trabalhadores que perdem seu emprego ou desejariam empregar-se mas que não procuram outro emprego pois acreditam ser difícil encontrá-lo, não são considerados tecnicamente desempregados – são “inativos”. Da mesma forma, um desempregado que encontra um “bico”, por mais precário que seja, passa a ser “ocupado”, ainda que se trate obviamente de um subempregado.

A Tabela 2 mostra as taxas mensais de desemprego para as seis principais áreas metropolitanas do país de janeiro de 1980 a março de 1982. Trata-se de percentagens sobre o total da “população economicamente ativa” (conceito que engloba os ocupados mais os desocupados).

Tabela 2
 Brasil: pessoas desempregadas como percentagem da força de trabalho
 nas regiões metropolitanas – 1980/82

Período	Rio de Janeiro			São Paulo			Belo Horizonte			Porto Alegre			Salvador			Recife		
	80	81	82	80	81	82	80	81	82	80	81	82	80	81	82	80	81	82
Jan.	8,0	8,0	10,0	6,9	7,3	9,0	-	9,6	9,5	-	4,8	6,3	-	8,6	9,3	-	8,2	9,5
Fev.	7,8	8,2	9,1	6,7	7,5	7,9	-	10,2	8,3	-	6,1	6,6	-	8,3	8,3	-	7,9	8,8
Mar.	8,1	8,9	8,9	6,6	7,5	8,1	-	10,0	9,0	-	6,8	6,2	-	9,1	7,5	-	8,8	9,1
Abr.	7,5	8,9	-	5,8	7,8	-	8,5	9,7	-	4,6	6,5	-	-	9,8	-	-	10,0	-
Mai	8,1	8,9	-	5,9	7,3	-	7,8	9,6	-	4,6	6,4	-	-	9,9	-	-	9,0	-
Jun.	8,0	8,9	-	5,4	7,2	-	7,8	9,0	-	4,9	6,0	-	7,8	9,7	-	7,0	8,5	-
Jul.	8,2	9,1	-	5,4	7,5	-	7,3	8,8	-	4,8	6,1	-	7,6	9,9	-	7,1	9,2	-
Ago.	8,0	8,8	-	5,2	7,9	-	7,7	9,0	-	4,9	6,5	-	7,5	9,2	-	7,5	9,7	-
Set.	6,6	8,3	-	6,5	7,3	-	7,1	8,2	-	4,8	5,9	-	7,7	8,4	-	7,2	9,0	-
Out.	6,9	8,3	-	5,2	6,9	-	7,7	7,8	-	4,4	5,2	-	6,5	8,5	-	6,7	8,7	-
Nov.	6,5	8,8	-	5,2	7,1	-	7,5	8,2	-	4,0	5,1	-	6,1	8,5	-	6,5	7,7	-
Dez.	6,5	8,3	-	4,4	6,0	-	7,1	7,7	-	3,9	4,4	-	6,4	8,6	-	5,8	7,0	-
Média	7,5	8,6	-	5,7	7,3	-	7,6	9,0	-	4,6	5,3	-	7,1	9,0	-	6,8	8,6	-

Fonte: FIBGE

É bastante apreciável o crescimento das taxas de desemprego aberto em todas as regiões metropolitanas, especialmente entre dezembro de 1980 e abril de 1981. A manutenção ou mesmo a leve diminuição dessas taxas nos meses subseqüentes em todas as áreas metropolitanas não deve ser considerada como indicador de melhoria na situação do emprego, pelas razões antes discutidas. De fato, junto com essa queda pode estar aumentando o subemprego ou número de “trabalhadores desalentados” (os que procuravam trabalho mas desistiram de continuar fazendo).

A queda no emprego nesses meses, já discutida antes, leva à certeza sobre a ocorrência desses fenômenos.

Mesmo assim, podemos afirmar também que já as taxas de desemprego registradas em 1980 poderiam ser consideradas altas para os padrões latino-americanos e brasileiros. De fato, as pesquisas e censos em geral mostram taxas que raramente superam os 5 ou 6% em situações normais.³ No caso do Brasil os censos e as pesquisas de domicílio, para as mesmas áreas metropolitanas durante a década de 70, apontavam taxas inferiores a 5%.⁴

De qualquer forma, taxas de desemprego superiores a 7% em uma economia como a brasileira podem ser consideradas altas. De fato, a inexistência de seguro desemprego, como já mencionamos, faz com que trabalhadores – especialmente os chefes de família – não possam “dar-se ao luxo” de permanecerem desempregados por muito tempo, devendo “aceitar qualquer trabalho”, engrossando as fileiras do subemprego.

Neste contexto, podemos caracterizar como grave a situação durante todo o ano de 1981 e começo de 1982, retratadas pelos dados do IBGE, mostrados na Tabela 2. Belo Horizonte, Salvador, Rio de Janeiro e Recife mostram taxas em torno dos 9%, e São Paulo, mais de 7%. Apenas Porto Alegre manteve-se abaixo dessa cifra. Considerando que a força de trabalho dessas seis áreas metropolitanas soma 11,2 milhões de pessoas, a

3 Ver a esse respeito inúmeros trabalhos da OIT, realizados pelo “Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe” – PREALC.

4 O fato de tratar-se de pesquisas com distinta metodologia nos impede de comparar estritamente essas fontes para afirmar, por exemplo, que o desemprego teria saltado de menos de 5 a 8 ou 9%.

cifra de desempregados nesse período gira em torno de 900 mil pessoas apenas nessas cidades, das quais 330 mil estavam em São Paulo e quase 310 mil no Rio de Janeiro.

Também em relação ao desemprego, outras fontes corroboram as informações do IBGE, sugerindo uma situação ainda mais grave. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE realizou uma pesquisa domiciliar durante os meses de abril e maio de 1981 na Grande São Paulo, destinada a avaliar a situação ocupacional.

A metodologia utilizada foi mais sofisticada tecnicamente que a do IBGE, pois foi utilizado um tipo de questionário bastante detalhado e que permite uma medição mais acurada dos problemas de emprego. A pesquisa ainda está em etapa de processamento, razão pela qual não temos ainda disponível o grande acervo de informação sobre desemprego, subemprego e nível de renda que ela nos oferecerá.

Resultados ainda preliminares dessa pesquisa sobre a situação do desemprego aberto revelam uma taxa de desemprego bastante similar à do IBGE para o mesmo período (7,7%) com os mesmos critérios de medição (ou seja, pessoas que procuraram efetivamente emprego na última semana). Considerando-se desempregados os que procuraram trabalho nos últimos três meses e continuam procurando, a taxa sobe a 10,8%, sendo de 15 a 17% nas regiões periféricas da cidade. Além disso, a pesquisa permite mostrar que com os “trabalhadores desalentados” o desemprego subiria a 12,8%.

Um dado impressionante da pesquisa é que 50% dos desempregados aspiravam receber menos de Cr\$ 10.000,00 nos empregos que estavam procurando, quando o salário mínimo era de Cr\$ 5.788,80 em abril e de Cr\$ 8.464,80 em maio desse ano. Isto revela como o desemprego afetava especialmente as camadas de baixa renda. Outras revelações importantes da pesquisa:

- 73% dos desempregados procuravam trabalho para garantir o atendimento das necessidades essenciais de suas famílias;
- 88% dos desempregados já haviam trabalhado antes;

- 58% dos desempregados estavam nessa situação há menos de 3 meses;
- Os setores que mais desempregaram foram: indústria metalúrgica, construção civil, comércio e transportes.⁵

A análise desenvolvida até agora permite-nos prognosticar também uma elevação nas taxas de subemprego e a deterioração da remuneração média dessas pessoas. Infelizmente, não temos disponível uma medição acurada do subemprego em nosso país. As estimativas existentes partem da consequência ou manifestação do subemprego – a baixa renda – como aproximação ao problema. Em geral toma-se como subempregada a pessoa que, trabalhando ao menos 40 horas por semana, ganha menos que o salário mínimo legal regional. Trata-se obviamente de uma medição que tende a minimizar o problema do subemprego, mostrando apenas sua parte mais grave, ou seja, as pessoas que sequer conseguem auferir o magro salário mínimo.

Tabela 3
Brasil: taxas de subemprego em seis áreas metropolitanas⁽¹⁾
(Porcentagem sobre a força de trabalho)

	Março/1981		Maio/1981	
	%	N. subempregados	%	N. subempregados
São Paulo	6,35	295.408	12,53	582.908
Rio de Janeiro	8,11	279.487	13,19	454.553
Belo Horizonte	12,39	122.983	19,01	188.693
Porto Alegre	6,70	56.621	12,11	102.344
Recife	15,31	108.915	19,33	110.432
Salvador	13,39	76.497	25,0	178.419
Total	8,36	939.911	14,41	1.617.346

⁽¹⁾ Pessoas que trabalham 40 horas ou mais e percebem menos que o salário mínimo regional.

Trata-se, pois, de uma estimativa mínima do subemprego.

Fonte: IBGE.

Ainda assim, as informações a que temos acesso mostram uma situação também séria e em franca deterioração. O número de pessoas que percebia menos que o salário mínimo regional cresceu 72% entre março e

⁵ Os dados de evolução do emprego da FIESP para o município de São Paulo revelam que os ramos industriais que mais reduziram o emprego no primeiro semestre de 1981 foram a metalúrgica, o de material de transporte e o do material elétrico, todos eles integrantes da categoria sindical dos metalúrgicos. Mais uma vez, dados de fontes distintas apontam problemas idênticos.

maio de 1981 nas seis principais áreas metropolitanas do país (Tabela 3).⁶ As taxas de subemprego (número de subempregados dividido pela população economicamente ativa) duplicaram em São Paulo e Porto Alegre, onde eram mais baixas e onde também o desemprego era menor, como vimos antes. As taxas de subemprego em Belo Horizonte e Recife alcançavam cerca de 20% e subiam a 25% em Salvador.

Somando-se as taxas de desemprego de maio de 1981 (Tabela 2) com as de subemprego (Tabela 3) observamos que 23% da força de trabalho dessas seis áreas metropolitanas, ou estava desempregada ou percebia menos que o salário mínimo regional. Em outras palavras, quase 1 de cada 4 membros da população economicamente ativa estava desempregado ou “gravemente” subempregado, não tendo portanto acesso a um emprego adequado, segundo os padrões vigentes, que definem o salário mínimo como a menor remuneração para o trabalho. Na área metropolitana de São Paulo, onde a situação é relativamente “melhor” que nas regiões periféricas, essa proporção alcançava 20% e em Salvador somava 35%, situando-se próxima aos 30% em Belo Horizonte e Recife. Em conjunto temos, pois, quase 2,6 milhões de trabalhadores em péssima situação em relação ao emprego.

A encruzilhada da política econômica

As perspectivas futuras não são menos pessimistas que o quadro atual. Por força da política econômica adotada pelo governo, o país entrou numa trajetória recessiva que possui uma evolução característica. A demanda de mão-de-obra por parte dos setores mais modernos da economia caiu continuamente durante 1981, iniciando-se na produção de bens duráveis e de capital e repercutindo no segundo semestre, cumulativamente, sobre os setores produtores de bens de consumo em geral.

⁶ Deve-se reconhecer que nesse período o salário mínimo aumentou, o que pode explicar porque o salto foi tão brusco. Isto, contudo, em nada diminui a gravidade da situação em maio, pois revela o número de trabalhadores que não conseguia sequer auferir o rendimento considerado mínimo com o seu trabalho.

Os setores que mais desempregaram durante o primeiro semestre de 1981, segundo várias fontes, foram os de bens de consumo duráveis, alguns bens intermediários e de capital. Ao contrário do mau desempenho dessas indústrias, a produção dos setores de bens de consumo em geral continuou apresentando resultados razoavelmente satisfatórios durante esse período. A diminuição do emprego e dos salários (estes golpeados pela inflação) do primeiro semestre significou também a queda na massa total de salários, o que passou, a partir de meados do ano, a provocar a redução na demanda dos setores produtores de bens de consumo em geral. Caracterizou-se assim um efeito “realimentador” de recessão, via queda na massa de salários, que normalmente tem uma certa defasagem em relação ao início da crise.

Devemos lembrar, uma vez mais, que a oferta de trabalhadores continuou aumentando rapidamente, como consequência do crescimento natural da força de trabalho, das migrações (pois as tendências dos anos 70 continuam plenamente vigentes em relação ao emprego rural) e agora, em cima disso, do próprio desemprego, especialmente grave nas cidades da periferia nacional.

Ainda que pareça uma afirmação demasiado óbvia, se isolada da análise sobre a dinâmica do emprego das economias capitalistas atrasadas, o melhor remédio para o desemprego e o subemprego continua sendo a expansão do emprego – obviamente do emprego nas atividades modernas ou organizadas da economia, públicas e privadas, onde os níveis de produtividade e renda são elevados.

Este caminho procura aumentar o ritmo de incorporação de trabalhadores no “núcleo” do sistema, de sorte a reduzir o desemprego e diminuir a pressão de mão-de-obra, sobre as atividades “informais” onde concentra-se o subemprego. Nos níveis de desemprego e subemprego a que chegamos nessa crise não basta apenas “reativar a economia”. Um estudo de técnicos governamentais revelou que a indústria teria de crescer 20% em 1982 apenas para repor o nível de emprego de 1980. É necessário nesse momento definir uma clara política de emprego. O meio mais rápido e eficaz para alcançar esse objetivo, sem dúvida, é a expansão do gasto público na prestação de serviços e construção de infra-estrutura

social. São gritantes as deficiências do país em matéria de educação, saúde, habitação, saneamento básico e transportes, atividades e setores para onde poderia canalizar-se o maior gasto do Estado. De uma só vez se estaria atendendo a crônicos problemas sociais, ao mesmo tempo que se eliminariam os atuais problemas de emprego.

A mobilização de recursos para um programa como esse requer o aumento da parcela da renda em poder do Estado, via maior tributação, ou a canalização para essa finalidade de grandes somas que hoje são dirigidas a subsídios e isenções de diversa ordem. A carga tributária brasileira é baixa se comparada com outros países capitalistas mais avançados, incluindo os Estados Unidos; por outro lado, o volume de incentivos fiscais (sem considerar isenções para exportação) alcançava quase 2% do Produto Nacional Bruto do país em 1978. Os incentivos às exportações, por sua vez, representaram 11% da receita pública da União e dos Estados em 1975. Se somarmos a isso os subsídios implícitos nas taxas de juros, teremos um quadro aproximado das possibilidades de mobilização de recursos já existentes.

Qualquer das alternativas mencionadas deverá obviamente enfrentar problemas políticos complicados. Uma simples tentativa de impor um empréstimo compulsório de 10% sobre os ganhos de capital, há dois anos atrás, provocou uma reação inusitada de parte de amplos segmentos das classes dominantes do país, que enxergaram na medida uma “ameaça à sobrevivência do capitalismo no país” (sic).

Finalmente, devemos observar que essa alternativa de política econômica tendente a elevar o emprego é claramente conflitante com a atual política de controle da inflação, de corte eminentemente monetarista e recessivo. Trata-se justamente de sua antítese, pois seu objetivo central seria defender o nível de emprego. Na situação atual da economia brasileira, contudo, esta política não poderia ser aplicada isoladamente. Ao contrário, deveria fazer parte de uma estratégia global alternativa cujos parâmetros principais, além dos já mencionados, seriam o equacionamento da situação externa via taxas múltiplas de câmbio e a renegociação da dívida externa; o controle da taxa de juros interna; maior

controle sobre os preços; e aumentos paulatinos no poder de compra dos salários de base.

Salários

O processo de determinação dos salários

Os salários são determinados pela negociação entre empresários e trabalhadores. Este processo pode ser explícito – quando efetivamente existem os mecanismos de negociação – ou implícito – quando é aparentemente inexistente. O estabelecimento de uma legislação de salário mínimo e sua política de reajustes constitui-se em um caso especial de negociação salarial. A particularidade vem a ser a intervenção explícita do governo para sancionar uma determinada conjuntura do processo geral de negociação entre empresários e trabalhadores.

A existência de um contingente significativo de força de trabalho em disponibilidade é fundamental para debilitar o poder de negociação, ou até mesmo de organização dos trabalhadores. Contudo, não é todo o contingente de trabalhadores excedentes que funciona como exército industrial de reserva em um momento determinado. De fato, boa parte desse excedente está vinculada à produção não tipicamente capitalista, não constituindo reserva imediata de força de trabalho para o sistema.

Várias razões nos permitem considerar que o funcionamento do mercado de trabalho interno ao setor industrial tem uma certa “primazia” e um certo efeito propagador sobre os demais setores industriais. Em primeiro lugar, a indústria é a núcleo dinâmico do sistema econômico no capitalismo. Isto significa que os movimentos da indústria, em geral, condicionam, até certo ponto, a expansão das demais atividades econômicas. Do ponto de vista da demanda de força de trabalho, portanto, a indústria tem um significativo grau de autonomia; o ritmo de variação das necessidades de mão-de-obra depende do seu próprio ritmo de crescimento, o qual é, em essência, endogenamente determinado.

Em segundo lugar, de um lado, devemos ter em conta o que é no setor industrial onde, em geral, os trabalhadores conseguem um grau de organização mais elevado. São várias as razões que explicam esse fato, algumas de caráter histórico, outras derivadas das especificidades do trabalho industrial, que favorecem a solidariedade e união entre os trabalhadores. Por outro lado, o mercado de trabalho industrial é também o mais exclusivo do sistema no sentido de que, em geral, é relativamente mais fácil a qualquer trabalhador vindo do campo inserir-se no mercado de trabalho dos demais setores que no da indústria (apesar de isto não ser impossível, obviamente).

A determinação do salário industrial tem, portanto, um certo grau de autonomia em relação às demais atividades econômicas. A negociação entre patrões e empregados na indústria em geral estabelece seus níveis salariais, os quais são propagados ou difundidos às demais atividades econômicas pela própria existência de um mercado geral de trabalho em toda a economia.

Dentro da indústria, temos uma grande diversidade de setores e empresas de vários tamanhos. Cada um desses setores requer trabalhadores com diferentes tipos de qualificação: na mecânica são importantes os torneiros, na têxtil os tecelões etc. Apesar disso, todos os ramos industriais necessitam também de trabalho não-qualificado, o que tende a estabelecer uma taxa de salário comum para todos os ramos industriais. Essa taxa de salário é a que vigora para o trabalho direto não-qualificado em todos os ramos industriais.

A determinação dessa taxa de salários de base pode dar-se por dois processos: por uma negociação geral para a indústria, no caso de existirem centrais sindicais, ou como resultado das negociações parciais ao nível dos ramos industriais. Neste caso, a taxa de salários vigente para o setor da indústria onde os sindicatos sejam mais fracos e os índices de produtividade menores tende a propagar-se aos demais.

A partir dessa base comum dos salários, cada setor estabelece suas próprias diferenças de remuneração para cada tipo de trabalho. Nesse processo intervém uma série de fatores condicionantes, os quais podem ser, para fins metodológicos, reunidos em três grupos. Em

primeiro lugar, temos os fatores vinculados ao tipo de atividade e portanto à qualificação e especialização do trabalho, em segundo os elementos ligados à organização do trabalho e em terceiro os relacionados ao tamanho da firma. Analisemos cada um desses aspectos:

(1) em linhas gerais, a evolução do capitalismo tendeu a desqualificar o trabalho através da automação e da mecanização. Hoje, boa parte das tarefas industriais não requer conhecimentos específicos, bastando que o trabalhador aperte botões. Contudo, esse processo não está terminado e avançou com ritmos diferentes nos diversos ramos. Isso significa que cada setor industrial possui uma estrutura ocupacional com elevado grau de especificidade, em função da qualificação requerida para o trabalho. Logicamente, as estruturas salariais que se conformam no nível dos ramos industriais devem refletir essas especificidades;

(2) a organização do trabalho no âmbito industrial varia entre os diversos ramos industriais, dependendo do tipo de produto a ser elaborado, como também apresenta diferenças históricas ligadas à técnica de produção vigente a variações em função do próprio tamanho das firmas. Isto significa que em cada indústria, e até mesmo em cada firma, temos elementos vinculados à organização do trabalho que condicionam as diferenças salariais. Assim, por exemplo, o chefe de um setor deve ganhar mais do que seus subordinados, mas o mesmo que outro chefe de outra seção, apesar de os salários dos respectivos subordinados serem diferentes em função da complexidade do trabalho ou da própria maneira pela qual se organiza o trabalho (por turmas, hierarquicamente, por tarefa etc.);

(3) finalmente, devemos considerar os aspectos vinculados ao tamanho das firmas propriamente dito. As grandes firmas necessitam estabelecer escalas salariais muito diversificadas para poder organizar seu próprio mercado interno de trabalho, ou seja, para poder estabelecer sua política de promoções. Além disso, a necessidade de estabelecer os canais de execução e controle da produção, face ao elevado número de pessoas, faz com que, de um lado, a estrutura ocupacional tenda a ser exageradamente hierarquizada e burocratizada. Por outro lado, apesar de a hierarquia das várias firmas ser diferente, os salários dos níveis de supervisão e controle

devem guardar certa coerência. No caso da pequena empresa, por outro lado, tais condicionantes da diferenciação têm uma significância muitíssimo menor, como é óbvio.

Em resumo, temos, na estrutura salarial da indústria, uma base comum a todos os ramos e a conjugação de uma série de fatores que atuam no sentido de estabelecer as diferenciações e hierarquias salariais. Estes fatores atuam diferentemente em cada ramo industrial, em cada época e situações particulares. Se identificamos como estrutura industrial as características de uma determinada indústria em termos de setores, tecnologia, tamanho e poder de mercado das firmas, podemos dizer que a estrutura salarial está relacionada com a estrutura industrial.

Em linhas gerais, podemos também argumentar que o nível da base dos salários condiciona em certa medida o grau de diferenciação entre os salários. Assim, um piso baixo favorece o estabelecimento de uma estrutura mais diversificada e vice-versa. Da mesma forma, os rebaixamentos no piso salarial da indústria ao longo do tempo tendem a permitir um maior distanciamento, entre os salários, com aumento no grau de diferenciação da estrutura de salários.

Política salarial no Brasil

Periodicamente sucedem-se algumas tentativas de comprovar um elevado crescimento dos salários industriais no Brasil durante os anos 60 e 70. Invariavelmente estes estudos trabalham com os dados de salário médio na indústria de transformação.⁷

O salário mínimo no Brasil, apesar de ter sido criado e regulamentado na década de 40, passou a ser reajustado com certa periodicidade, para corrigir seu valor face aos aumentos de preços devidos ao processo inflacionário, somente a partir de 1952.

⁷ Assim, por exemplo, o ex-ministro M. H. Simonsen afirmou em pronunciamento no Senado que em média, os salários reais efetivamente pagos pela indústria de transformação aumentaram de 4,5% de 1963 a 1977. Ver Simonsen (1979).

O salário mínimo real manteve-se num patamar relativamente elevado durante a maior parte dos anos 50 e começo dos anos 60. A aceleração da inflação nesse período e as políticas deliberadas de correção abaixo do crescimento dos preços, especialmente no período 1964/67, fizeram com que passássemos a outro padrão de salário mínimo, situado a um nível 40% inferior, em termos de poder de compra, ao prevalecente no final dos anos 50.

Este processo de rebaixamento do piso salarial da indústria verificou-se juntamente com uma crescente diferenciação dos salários. De fato, os salários médios cresceram mais do que os baixos e os altos mais do que os médios, abrindo-se assim o leque de salários.

Este processo de crescente disparidade salarial certamente contribuiu para a concentração de renda verificada durante as décadas de 60 e 70 no Brasil. Contudo, não há dúvida de que a causa maior dessa concentração deve ser buscada no aumento da participação dos lucros no total da renda, em detrimento dos salários. A participação do total das remunerações do trabalho (incluindo os altos ordenados) na renda nacional caiu de 57 a 52% entre 1949 e 1975.

A evolução dos salários nas demais atividades econômicas foi grandemente influenciada pelo comportamento dos salários industriais. A grande diversificação e modernização dos serviços em geral, que se verificou junto com a expansão industrial de fins dos anos 60 e começo dos anos 70, significou o surgimento de uma tecnoburocracia de altíssimos salários.

Isto caracterizou tanto os serviços privados como as próprias atividades públicas. Muitas das antigas autarquias foram transformadas em sociedades de economia mista, entre outras coisas para poder pagar salários mais elevados ao pessoal de nível superior. Até mesmo os planos de reclassificação das administrações diretas tenderam a ampliar as diferenciações de remuneração dentro do setor público.

O processo de crescente diferenciação salarial verificou-se, em parte, à revelia da política salarial vigente no período e, em parte, como consequência de algumas de suas especificidades.

Os dois instrumentos básicos da política salarial no Brasil têm sido os reajustes de salário mínimo e o estabelecimento dos índices de correção salarial por categoria ou sindicato por parte do governo, especialmente depois de 1967. Nesse ano, o governo determinou que a Justiça do Trabalho, nos dissídios, deveria estabelecer reajustes que não ultrapassassem os índices oficiais decretados pelo Ministério do Trabalho. Passava, de fato, o Executivo a fixar todos os índices de reajuste salarial no Brasil. Esta política manteve-se vigente até 1979. Uma questão importante é averiguar os mecanismos que permitem a abertura do leque salarial, em circunstâncias em que a política salarial previa reajustes iguais para todos os trabalhadores.

A grande rotatividade da mão-de-obra, especialmente de baixa qualificação foi um dos elementos que teve destacado papel nesse processo. A prática das empresas de dispensar trabalhadores e recontratar outros especialmente, mas não apenas nos períodos próximos ao dissídio, facultava-lhes pagar salários inferiores aos que deveriam pagar se tivessem mantido inalterado seu quadro de empregados. Assim, uma política geral de reajustes, junto com a política de salário mínimo e o aumento na rotatividade – facilitada também pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, em 1967 – possibilitou, na prática, que os salários tivessem um comportamento tão diferenciado como o antes analisado.

Em 1979 modificou-se substancialmente a política salarial. Os reajustes passaram a ser semestrais, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e diferenciados segundo níveis salariais, com reajustamentos menores para os salários mais altos. Além disso, na época do dissídio, empresários e trabalhadores discutiriam um reajustamento adicional baseado na produtividade de cada indústria.

Examinemos cada uma das principais alterações:

(1) reajustes semestrais – sem dúvida, do ponto de vista do trabalhador, numa época inflacionária, quanto menor o intervalo entre os reajustamentos, menor é a perda do poder de compra dos salários. Contudo, devemos lembrar que a lei foi introduzida num ano em que a inflação se havia acelerado notavelmente, superando em mais de duas

vezes o índice inflacionário normal, em torno de 20 a 30%, vigente no começo dos anos 70. Em termos simplificados, do ponto de vista do poder de compra dos salários, o reajuste semestral com uma inflação de 60% é idêntico (**grosso modo**) ao reajuste anual com uma inflação de 30%. Portanto, do ponto de vista dos trabalhadores o reajuste semestral não significou uma melhoria real – apenas impediu uma acentuada queda salarial. O raciocínio vale também para as empresas: o reajuste semestral não as descapitalizou em relação à situação experimentada alguns anos antes;

(2) reajustes diferenciados – os salários de 1 a 3 mínimos passaram a ter um reajuste 10% superior à evolução do INPC, os de 3 a 10, igual ao INPC, os de 10 a 20 equivalente a 0,8% do INPC e os de mais de 20 uma correção igual a 50% daquele índice.⁸ Sem dúvida, é uma tentativa de fechar o leque dos salários. Nessa tentativa podemos identificar um aspecto positivo: a elevação do piso salarial, apesar de que o salário mínimo não tem sido corrigido com os mesmos critérios dos salários mais baixos, e um negativo: a tentativa de fechar o leque pelo achatamento dos altos salários. Na verdade, uma elevação mais vigorosa da base por meio da elevação real do salário mínimo teria tido um efeito mais eficaz.

Os salários e a aceleração inflacionária recente

Reiteradas vezes os ministros da área econômica declararam-se a favor da reformulação da nova lei salarial, argumentando por um suposto caráter inflacionário. O ministro da Fazenda declarou reiteradamente que esse caráter derivava da “obrigatoriedade de se conceder reajustes superiores à inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)”.

O relativo desconhecimento que existe sobre as diferenças entre um índice de inflação e um índice de preços ao consumidor pode permitir que, para muitos, o sofisma que a frase encerra passe despercebido.

⁸ No ano de 1980 essa política foi novamente modificada para tornar ainda mais drástico o achatamento das remunerações mais elevadas, eliminando-se os reajustes para os salários acima de 20 mínimos.

Trocando em miúdos, o ministro quis dizer que existem faixas de salário (até 3 salários mínimos) que percebem 10% mais do que o INPC em cada época de reajuste semestral, o que elevaria os salários dos trabalhadores que percebem até 11 salários mínimos em proporções superiores à inflação passada. Os empresários sentiriam essa pressão de custos, reajustando ainda mais seus preços.

A primeira objeção a ser levantada ao argumento é que apenas uma parte dos trabalhadores tem reajustes superiores ao INPC. Os salários entre 3 e 10 mínimos são reajustados em igual percentagem que o INPC, os de 10 a 15 mínimos, em oito décimos do INPC, os de 15 a 20, em metade do INPC e os acima de 20 salários mínimos não têm reajustes automáticos. Ora, o importante para as empresas não é o reajuste de uma categoria de trabalhadores, mas a evolução de sua folha total de salários. Logicamente, esta sofrerá um reajuste médio que depende da proporção de empregados em cada faixa de salário. Assim, empresas com grande número de trabalhadores de médios e altos salários poderão ter seu gasto total com a folha de pagamentos incrementado ou em proporção semelhante ou até mesmo inferior ao INPC.

É preciso esclarecer, em segundo lugar, que o INPC não é um índice de inflação na acepção estrita do termo, pois mede as variações de preços somente dos bens e serviços que são normalmente consumidos pela população. Nesse sentido, inclui tanto os preços da alimentação e do vestuário como, por exemplo, os custos com habitação (aluguéis), transportes e outros serviços.

O índice de inflação, por outro lado, deve ser uma média de todos os preços da economia, e não apenas os dos bens e serviços de consumo corrente. No Brasil tal índice é medido pelo Índice Geral de Preços (IGP), que é o resultado da ponderação do Índice de Preços por Atacado (IPA), com peso 0,6; do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do Rio de Janeiro, com peso 0,3; e do Índice de Preços da construção civil, com peso 0,1.

É particularmente relevante destacar o comportamento do índice de Preços por Atacado (IPA), pois ele reflete, no caso dos artigos destinados ao mercado interno, a evolução dos preços que os produtores

recebem por suas mercadorias, especialmente no caso da indústria. A afirmação de que algum item de custo pressiona os preços dos produtos finais só é válida se feita diretamente ou referida ao IPA.

O órgão oficial encarregado de medir a inflação no país publica a evolução do IPA mês a mês, oferecendo um cálculo médio para todos os produtos que estão em disponibilidade no mercado interno, além de discriminar os aumentos por cada tipo de bem que entra no cálculo do IPA.

Embora o IPA possa refletir também a evolução dos artigos importados, os quais não interessam para a comparação desejada, não resta dúvida de que constitui uma boa aproximação (ou a melhor possível) à evolução dos preços ao produtor interno. A Tabela 4 mostra a evolução de diversos índices de preços em 12 meses, medidos em janeiro de 1981 e agosto de 1980. Este é o período relevante para discussão, pois abarca tanto a mudança na legislação salarial quanto a aceleração inflacionária em direção aos 3 dígitos anuais. Estão representados a taxa de inflação (IGP) e os diversos índices de preços por atacado (IPAs), bem como o INPC.

Observa-se que a evolução do INPC foi sensivelmente inferior à de qualquer outro índice, o que poderia ser explicado pela inclusão no INPC de itens como os aluguéis, que durante todo o ano de 1980 foram reajustados abaixo da inflação, por estarem vinculados à evolução prefixada das ORTN. Da mesma forma, muitos dos preços que compõem esse índice são controlados pelo governo, tendo experimentado um crescimento menor que a média nacional.

O fato é que os preços ao consumidor cresceram menos que os preços ao produtor porque alguns de seus dispêndios – como a habitação – aumentaram menos do que a média dos demais preços e porque o controle governamental sobre bens essenciais tende a ser mais efetivo nas grandes áreas metropolitanas, as quais têm alta ponderação no INPC. Ora, se os salários são reajustados segundo o INPC e os IPAs refletem a evolução dos preços ao produtor, podemos concluir, numa primeira aproximação, que os salários cresceram menos do que os preços ao

produtor, não tendo portanto “puxado” a inflação, mas, ao contrário, sendo “puxados” por ela.

Tabela 4
Variação dos Índices de Preços por Atacado e do INPC

Índice	Variação % nos 12 meses anteriores a:	
	Agosto/1980	Janeiro/1981
Índices de preços		
Índice Geral de Preços	109,1	109,1
Índice de Preços por Atacado		
Média geral (Disponibilidade interna)	120,0	119,0
Bens de consumo duráveis	98,0	125,5
Bens de consumo não-duráveis	116,6	116,8
Bens de produção	131,9	120,5
Produtos agrícolas	118,6	127,4
Produtos da indústria de transformação	108,4	111,7
Índice Nacional de Preços ao Consumidor	88,2	95,4
Hipóteses de correção salarial:		
a) INPC + 10% (até 3 salários mínimos)	97,0	104,9
b) INPC + 5% (hipóteses de cresc. prod.)	92,6	100,1
c) INPC + 15% (até 3 salários mínimos mais produtividade)	101,4	109,7

Fonte: Conjuntura Econômica e FIBGE.

Na hipótese de que só existam trabalhadores na faixa de até 3 salários mínimos, os reajustes desses trabalhadores teriam sido inferiores aos reajustes de preços, ainda que se considere que seus respectivos sindicatos tivessem negociado um “aumento de produtividade” de 5%, como se demonstra na mesma Tabela 4. Neste último caso, o aumento foi levemente superior à evolução do IPA de bens duráveis entre agosto de 1979 e agosto de 1980, o que de qualquer forma teria sido compensado pelo mesmo aumento de produtividade. Em todos os demais casos os IPAs cresceram mais do que os salários, evidenciando-se assim que se a proporção que os salários representam dentro do preço dos produtos aumentou naquele período não foi devido à política salarial, como a afirmação do ministro Galveas sugere.

De fato, apesar de tudo, é possível que os custos com a mão-de-obra por unidade de produto tenham crescido como também todos os demais custos que têm algum componente fixo, ou seja, que não variam, direta e proporcionalmente, com o aumento ou diminuição da produção.

Se a produção cai e os custos fixos da empresa não variam, sua incidência nos custos unitários cresce. As empresas em geral possuem uma parte de sua mão-de-obra fixa e outra variável, o que pode ocasionar um leve aumento dos custos do trabalho, por unidade de produto. Este, contudo, além de pequeno na grande maioria das atividades econômicas, é independente da política salarial e decorre exclusivamente da queda na produção provocada pela política recessiva.

Em suma, os problemas com os custos da mão-de-obra em alguns setores relacionaram com a política antiinflacionária governamental e não com a política salarial.

Referências bibliográficas

- SIMONSEN, M. H. *A inflação brasileira e a atual política antiinflacionária*. Senado Federal, 31 maio 1979.
- SOUZA, P. R. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- _____. *Que são empregos e salários*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção Primeiros Passos).

Redistribuição: um problema de salários e lucros

Jorge Miglioli e Sérgio Silva¹

Introdução

Pretendemos neste artigo tratar do problema de redistribuição de renda no Brasil. Partimos do suposto de que a renda se encontra extremamente concentrada e, portanto, é necessário redistribuí-la em benefício das camadas mais pobres da população. Julgamos inteiramente dispensável procurar motivos econômicos para justificar a redistribuição. Na verdade, existe uma série de argumentos que relacionam à redistribuição de renda efeitos positivos, tais como a aceleração do crescimento econômico, a ampliação do mercado interno, a melhoria de produtividade do trabalho etc. Em nosso entender, porém, a redistribuição é necessária porque, acima de quaisquer outras razões reais ou imaginárias, é o meio mais direto e eficiente de permitir a participação popular nos benefícios do progresso econômico já alcançado ou por alcançar; neste sentido, colocamos a redistribuição de renda como um fim em si mesma e não como um meio para se atingir algum outro objetivo.²

Distribuição pessoal e funcional de renda

Os levantamentos de dados, os cálculos e as discussões a respeito da distribuição de renda no Brasil se voltam fundamentalmente para o

¹ Professores do Departamento de Economia da UNICAMP. Artigo originalmente escrito em julho de 1979.

² Essa questão já foi por nós discutida. Ver Miglioli & Silva, S. (1978).

aspecto pessoal dessa distribuição; poucos são os trabalhos de pesquisa e análise dedicados à repartição funcional. Ainda mais raros são os estudos da repartição da riqueza ou da propriedade; os únicos existentes se referem à distribuição da posse da terra. Acontece, todavia, que a própria distribuição pessoal da renda não pode ser devidamente equacionada, se não forem levadas em conta a repartição funcional da renda e a divisão da propriedade.

Discutir a distribuição apenas do ângulo da repartição pessoal da renda é uma forma de eludir o problema central e de iludir os incautos. Esse modo de tratar o problema muitas vezes leva ou, pelo menos, tenta levar as pessoas a acreditar que a distribuição depende essencialmente de certas características específicas da população – tais como, por exemplo, sua estrutura etária ou seu nível educacional. Daí, ao se acreditar nessa concepção, nada mais natural do que achar também que a redistribuição se dará pela mudança nessas características específicas – por exemplo, pelo controle de natalidade, reduzindo na população total a participação relativa das faixas etárias mais jovens, ou pela melhoria no nível de escolaridade da população. Ainda nessa mesma linha de raciocínio, se a distribuição desigual de renda resulta das diferenças individuais dos membros da população, a redistribuição passa a ser vista como uma questão de caridade: posto que as diferenças individuais sempre existirão, então, para atenuar as desigualdades de renda, uma parcela deve ser caridosamente repartida entre os indivíduos menos dotados.

A questão se apresenta de modo diferente se tomarmos por base a repartição funcional. Usualmente as estatísticas dessa repartição se apoiam na concepção de “fatores de produção”, computando a renda como a remuneração dos “serviços” dos fatores terra, capital e trabalho. Apesar das dificuldades de sustentação teórica dessa concepção, mesmo assim as estatísticas construídas a partir dela são mais reveladoras da realidade econômica porque, na verdade, o processo de produção (isto é, a geração de renda) separa os indivíduos em grupos sociais e não em indivíduos indeterminados. Apesar do eufemismo contido na denominação neoclássica de “proprietários do fator trabalho” e “proprietário do fator capital”, essas categorias correspondem à divisão real de empregados e empregadores, ou, em outros termos, trabalhadores

e capitalistas. Desse modo, é possível separar a renda em salários e lucros, os quais correspondem à remuneração daquelas duas categorias sociais, respectivamente.

A importância da repartição funcional pode ser avaliada pelo simples fato de que a distribuição pessoal é, em grande parte, por ela determinada. Como todo mundo sabe, quem vive de lucro ganha mais, em geral, do que aquele que vive de salários. Se não sabe, podemos mostrar. Com base nos dados do Censo Demográfico de 1977, referentes a pessoas ocupadas e com rendimento, vê-se o seguinte: somente 4% dos empregados recebiam mais de sete salários mínimos da época (enquanto a grande maioria deles, isto é, 77%, ganhava menos de dois salários mínimos); de outro lado, 32% dos empregadores ganhavam o equivalente a mais de sete salários mínimos (apenas 24% deles auferiam menos de dois salários mínimos).³ E estes dados ainda não refletem toda a desigualdade entre empregados e empregadores por não incluir como renda destes últimos o lucro não distribuído das empresas.

Este constitui, aliás, um dos principais inconvenientes na utilização da renda pessoal como indicador da distribuição. Uma parcela considerável (presumivelmente mais de 10%) da renda total corresponde a lucros retidos pelas empresas e, portanto, não é computada como renda das pessoas. Obviamente os lucros não distribuídos pelas empresas pertencem de fato aos empregadores, pois são eles os proprietários delas. Logo, os dados sobre a repartição pessoal, embora já indicando uma concentração da renda em mãos dos empregadores, ainda assim não refletem o verdadeiro grau dessa concentração.

Por conseguinte, os dados sobre a distribuição funcional expressam, pelo menos em princípio, uma situação mais compatível com a forma pela qual efetivamente ocorre a distribuição da renda. Mas, é preciso também observar o seguinte: 1) apesar dos méritos do indicador de distribuição funcional, não nos devemos ater apenas aos aspectos quantitativos da relação entre salários e lucros, devemos ainda levar em

³ Ver Cupertino (1977) especialmente o quadro da página 14. Os dados originais do Censo, expressos em cruzeiros da época, foram por Fausto Cupertino convertidos em salários mínimos. É interessante observar que, embora existam esses dados, poucos foram os autores que deles se utilizaram em seus trabalhos sobre a distribuição de renda no Brasil.

conta a distribuição do poder econômico subjacente a essa relação. Não podemos esquecer que os investimentos são feitos por aqueles que detêm os lucros, e são os investimentos que constituem a variável determinante do nível geral de renda, onde se incluem os salários. Em suma, os detentores dos lucros não só auferem uma elevada parcela da renda total, mas também controlam a parte estratégica dessa renda; 2) estreitamente relacionada com a distribuição funcional está a repartição da propriedade dos meios de produção. Essa propriedade é, afinal de contas, a condição essencial para fazer parte do distinto clube dos empregadores que ocupam as faixas mais elevadas de renda. A posse dos meios de produção e dos lucros determina, por sua vez, o acesso aos créditos para investimento, assim multiplicando o controle estratégico da economia.

Para a efetiva redistribuição de renda, é fundamental partir do problema da repartição funcional, porque tal redistribuição implica a mudança da relação entre salários e lucros, em benefício dos primeiros. Uma alteração radical na divisão da renda exigiria uma mudança na estrutura da propriedade dos meios de produção, mas é possível uma considerável redistribuição a favor dos assalariados, sem mudanças significativas na estrutura da propriedade (excetuando, talvez, o caso da terra). Isso pode ser constatado pelo exemplo das economias americana e inglesa, onde apesar da concentração dos meios de produção, a parte relativa dos salários e ordenados na renda total passou de 55% a 47,7%, na primeira década do presente século, nos Estados Unidos e Reino Unido, respectivamente, para mais de 67% nos primeiros anos da década de 60.⁴

No Brasil de hoje, a redistribuição em benefício dos assalariados se torna ainda mais viável, pelo menos economicamente, pelo fato de a participação relativa dos salários na renda total ser extremamente baixa e cada vez menor. Na indústria, por exemplo, os salários constituíam apenas 41% do valor adicionado em 1962, caindo para 35% em 1969.⁵ E mesmo assim esses dados não refletem a inteira verdade, devido à inclusão, entre os assalariados, de diretores (muitas vezes os próprios donos) das empresas.

4 Cf. King & Regan (1976, quadros 1 e 3).

5 Ver Wells (1975), especialmente o quadro da página 195.

As propostas de redistribuição: a mudança de modelo

Ultimamente têm surgido várias propostas que procuram responder ao anseio popular de redistribuição da renda. Vamos examinar algumas delas, começando pelo conjunto de proposições apresentado pelo prof. Roberto Campos.

Em artigo recente,⁶ o ex-ministro do Planejamento apresenta um conjunto de “vias” que, a seu modo de ver, conduziriam à redistribuição de renda e, mais em geral, à passagem de um “modelo tecnocrático” para um “modelo social-democrático”. Como é do conhecimento de todos, o ex-ministro é um dos construtores do primeiro modelo teórico do combate à inflação através da restrição do consumo popular e, particularmente, árduo defensor da política conhecida como “arrocho salarial”. Em seu artigo, entretanto, ficamos sabendo que, no momento, Roberto Campos defende a passagem para um “modelo social-democrático” porque, só agora, “o Brasil, com um PIB per capita que já se aproxima de 1.500 dólares/ano, passou a ter condições para começar a corrigir, sem a necessidade de guinadas bruscas, os defeitos mais gritantes de sua sociedade – desnutrição, mortalidade infantil, analfabetismo”.

O fato de o país ter alcançado essa renda per capita não significa, entretanto, que seja possível adotar a via da “redistribuição salarial direta”. Muito pelo contrário, Roberto Campos considera que a política econômica deve justamente evitar essa via perigosa. Daí o seu catálogo de outras vias que não são excludentes mas – para usar o belo estilo do ex-ministro – devem consubstanciar uma “solução composta e orquestral e não-solista e monocórdica”.

Via fiscal

Para “dosar” a redistribuição salarial e impedir que ela se transforme em ponto importante da política econômica governamental, aparece em primeiro lugar a **via fiscal**. Além da velha busca de uma progressividade no imposto sobre a renda, destacam-se outros pontos

6 Cf. Campos (1979).

muito comentados atualmente: tributação de ganhos de capital, imposto sobre heranças, imposto sobre o patrimônio e tributação indiciária sobre evidências externas de riquezas.

A progressividade do imposto sobre a renda e mesmo o crescimento do peso maior dos impostos diretos (como o que incide sobre a renda) em relação ao dos impostos indiretos (como os que recaem sobre o consumo), era um objetivo explícito da reforma fiscal do governo Castelo Branco. Entretanto, como se sabe, tais objetivos não foram alcançados. A reforma tributária, assim como as medidas de política econômica em geral, foram de tal forma orientadas para incentivar a “poupança” e o “investimento” que terminaram por beneficiar unicamente aqueles que podem poupar e investir. O resultado, até hoje, tem sido a concentração de renda.

Um dos aspectos importantes dessa “via fiscal” consistiria na redistribuição da renda, captada pelo fisco, através de “investimentos socialmente úteis”, como habitação, educação, nutrição, saúde e saneamento. Como já indicamos em artigo anterior⁷ tais investimentos não implicam necessariamente uma redistribuição de renda, mesmo se considerarmos seus eventuais benefícios como “uma espécie de salário indireto” – isto é, uma renda indireta –, como o faz Roberto Campos. Na verdade, o aumento, mesmo em termos reais, dos salários não implica uma redistribuição, entendida como um acréscimo da participação relativa, na renda, das camadas mais pobres da população; em outras palavras, não implica acréscimo da participação dos salários na renda total. Isto porque, com os “investimentos socialmente úteis”, também crescerão os lucros gerados por esses investimentos.

Via assistencial

Essa via também pode ser chamada de “parafiscal”, dado que as contribuições tipo INPS são comparáveis a verdadeiros impostos. Não resta dúvida sobre o rápido crescimento durante os últimos anos das atividades dos organismos dedicados à assistência médica, às

7 Cf. Miglioli & Silva, S. (1978).

aposentadorias e pensões. Essas atividades se estenderam inclusive ao campo, com o FUNRURAL. Também não há dúvidas sobre a necessidade de ampliação dessas atividades.

É preciso, entretanto, notar que essa expansão se deve, em boa parte, ao crescimento também extremamente rápido do número de assalariados. O FUNRURAL, por exemplo, veio atender às necessidades geradas pela transformação das relações de trabalho e emprego no setor agropecuário, transformação essa que o próprio estabelecimento do FUNRURAL (e, em geral, a legislação rural como um todo) estimulou. Com isso, queremos destacar que o desenvolvimento dessas atividades é parte integrante do conjunto de medidas de política econômica voltado para a organização do mercado de trabalho.

Assim, embora também possamos considerar os benefícios da assistência social como salários indiretos, é impossível determinar a priori que o sentido dessa política seja o da redistribuição de renda. A política assistencial pode, inclusive, direta ou indiretamente (através da melhor organização do mercado de trabalho para favorecimento do capital), possibilitar a concentração de renda.

Além disso, é preciso considerar a forma como é efetivamente aplicada a política assistencial. No Brasil, essa forma tem beneficiado a concentração da renda. Um exemplo é a política de saúde, já várias vezes denunciada por eminentes especialistas e mesmo por diversas associações médicas. A política de favorecimento da rede hospitalar privada, a transformação da saúde em bom negócio, chegou a provocar um movimento inusitado: greves de médicos que reclamavam contra a sua “proletarização” e alertavam para os altos lucros dos hospitais privados e a mentalidade comercial que predomina até nos hospitais públicos. Como, nessas condições, afirmar que o simples desenvolvimento dessas atividades assistenciais contribuirá efetivamente para a redistribuição de renda?

Via patrimonial

Existe ainda a “via patrimonial”, a poupança forçada dos trabalhadores através de instrumentos como o FGTS, o PIS e congêneres.

Vários estudos demonstraram, à sociedade, que os trabalhadores não têm praticamente nenhum benefício líquido com esses fundos. O caso do FGTS é típico. Para começar, como todos sabem, ele foi instituído como uma falsa opção (na verdade, em substituição) para um dos institutos trabalhistas mais importantes para o assalariado: a estabilidade. Além disso, ele elevou a rotatividade do emprego a níveis tais que chegou a preocupar os próprios empregadores. Sem falarmos na forma como o FGTS é utilizado pelo BNH: financiar edifícios e serviços públicos para as camadas mais ricas da população é, certamente, um método fulminante de concentração da renda.

Via estrutural

Finalmente, Roberto Campos nos indica a “via estrutural”: um grande esforço de modernização e aumento de produtividade nas indústrias de consumo popular e, principalmente, na agricultura. O crescimento da produção e da produtividade, em particular nos setores de bens de consumo popular, é sem dúvida alguma o ponto para o qual reflui, em última análise, toda a questão da redistribuição da renda. Até aí nenhuma novidade. Também não inova o ex-ministro, ao esconder a questão essencial, no que se refere à redistribuição da renda (note-se que ele se propõe a falar justamente sobre esse assunto): como serão divididos os frutos do crescimento da produção e da produtividade? Quais as formas adequadas para o crescimento da produção e da produtividade, tendo em vista o objetivo do “modelo social-democrático”, no que se refere à redistribuição?

Sobre essa questão, que constitui o ponto central, nem uma palavra. Em consequência, ficamos onde estávamos ao tempo do “modelo tecnocrático”, pois até mesmo a fórmula de reajustes, imaginada para facilitar a aplicação do arrocho salarial previa, ou melhor, prevê, pois ainda está viva – a participação dos trabalhadores no aumento da produtividade. E, no entanto, apesar de alguma melhora no início do governo Geisel, o salário mínimo ainda não conseguiu atingir os mesmos níveis reais de antes de 1964. Enquanto isso, a produção e a produtividade, inclusive nos setores de consumo popular, não pararam de crescer.

Em resumo, as propostas de reformulação da política econômica tais como as do ex-ministro Campos não garantem melhoras no grau da distribuição da renda. Elas se caracterizam por repetirem o óbvio, com variações de palavras; ninguém duvida que uma política de redistribuição implica aumento dos investimentos públicos, reformulação da política fiscal etc. Em nenhum momento, entretanto, essas propostas vão ao cerne da questão. Em primeiro lugar, por não discutirem nem sequer a possibilidade de essas medidas – dependendo do modo como são aplicadas – levarem à concentração da renda, em vez de redistribuí-la. Em segundo lugar, porque procuram impedir, explícita ou implicitamente, que a discussão se aprofunde sobre o tema da reforma da política salarial, sem a qual toda e qualquer redistribuição se torna simples miragem.

Formuladas do modo como o são, essas propostas já estavam inscritas nos programas dos governos anteriores e, portanto, faziam parte do antigo modelo econômico; logo, nada garante a transição para outro modelo, o “modelo social-democrático” do prof. Roberto Campos.

As propostas de redistribuição: o caminho agrícola

A prioridade para a agricultura aparece como um dos meios de se alcançar melhor redistribuição de renda. De fato, a política agrária **pode ser** um instrumento eficaz de redistribuição. Mas isso depende, evidentemente, das metas a serem fixadas e dos instrumentos a serem adotados.

As vezes ouvimos dizer, quanto à agricultura, que se deveria “aproveitar o enorme potencial brasileiro”; fica a pergunta: aproveitar em benefício de quem, de que camadas sociais? Outras vezes ouvimos falar que a agricultura constitui uma solução para o rápido crescimento das exportações necessárias ao pagamento da volumosa dívida externa, acumulada durante os últimos dez anos. Se esse for o principal objetivo da política agrícola, está claro que nada garante que o desenvolvimento da agricultura trará benefícios significativos para as camadas mais pobres da população. Ao contrário, quando tal objetivo está associado à idéia de fornecer incentivos aos grandes projetos agropecuários, deve-se concluir

que os trabalhadores como um todo se beneficiarão muito pouco com o eventual progresso da produção agrícola.

Parece haver um forte consenso sobre a necessidade de alcançar taxas mais elevadas de crescimento da produção agropecuária. Parece, pelo menos provisoriamente, ultrapassado o tempo em que alguns acadêmicos obtinham sucesso com a tese de que as taxas de crescimento da agricultura eram perfeitamente adequadas às exigências do desenvolvimento econômico brasileiro. Também são largamente minoritários aqueles que recusam a difusão de formas mais modernas de produção, que se opõem ao crédito, aos insumos processados, à mecanização. Mas esse é um falso debate, promovido atualmente por aqueles que tudo subordinam à acumulação de capital e defendem a concentração da renda.

Além disso, não basta fixar prioridade para o crescimento da produção agrícola. O verdadeiro problema é o de buscar uma forma de crescimento compatível com o objetivo de redistribuição da renda, e principalmente a definição de instrumentos de política econômica adequados à consecução desses objetivos. Para tal, são necessárias modificações importantes na orientação da política econômica brasileira em geral, e, em particular, agrícola.

As políticas de preços mínimos, de crédito e de modernização técnica (incentivos à utilização de insumos modernos e de mecanização) devem ser profundamente modificadas porque, até agora, estão orientadas não apenas para o crescimento da produção mas, mais especificamente, para uma forma de crescimento que maximiza o potencial de acumulação e os lucros possíveis de serem realizados a partir das atividades agrícolas. Somente tendo em vista esse objetivo não explícito da política agrícola vigente é que se pode entender a pouca importância dada pelas autoridades econômicas aos danos causados à produção por uma política de preços mínimos restrita (a um pequeno número de produtos), irregular e insatisfatória (os reajustes são pequenos, quando se considera a inflação, inconstantes de um ano para outro, e sua aplicação pouco fiscalizada). Da mesma forma, já se tornou moeda corrente entre os técnicos do setor que os incentivos creditícios atuais são muito

interessantes para garantir uma boa taxa de inadimplência bancária e favorecer transações financeiras, mas, em contrapartida, possuem efeitos muito incertos sobre o nível da produção.

A modernização técnica é realizada dentro do mesmo diapasão. O consumo de fertilizantes, corretivos, herbicidas, máquinas e implementos agrícolas apresenta aspectos flagrantes de irracionalidade, notados até mesmo por técnicos que estão longe de contestar o modelo econômico em voga. Propaganda, facilidades creditícias, graves lacunas em termos da assistência técnica (pública e privada), assim como pressões das mais diversas ordens, regulam o ritmo e a forma dessa modernização.

É impossível explicar todos esses fatos a partir de erros técnicos e lacunas involuntárias. Trata-se de uma política que não visa ao simples crescimento, mas a uma forma de crescimento maximizador do potencial de acumulação. Essa é uma política de concentração da renda. Como vimos, ela não é incompatível com o crescimento da produção, mas subordina esse crescimento ao objetivo maior da acumulação e, por conseguinte, da concentração de renda.

Também seria preciso definir instrumentos eficazes para o segundo tipo de regiões ou setores da agricultura brasileira, que designamos aqui como “mais atrasados”. As políticas de preços, de crédito e de modernizações técnicas não estão, nem podem estar, ausentes. Mas um outro elemento se destaca para o primeiro plano: a terra. Nesses setores ou regiões – dado o atraso das formas capitalistas de produção – o maior problema da agricultura se encontra ainda no monopólio da terra. Os efeitos nocivos desse monopólio não deixam de existir nas áreas mais avançadas, mas nas atrasadas eles aparecem como o problema principal. Esse problema é expressamente reconhecido até mesmo pela Constituição, ao limitar a validade do monopólio.

A questão da terra se apresenta de duas formas distintas, se considerarmos as zonas de ocupação antiga (por exemplo, o Nordeste) e as zonas em vias de ocupação (a chamada fronteira agrícola). Existe um organismo destinado especificamente à solução da questão da terra em suas duas facetas: o Instituto de Colonização e Reforma Agrária. Entretanto, se deixarmos de lado o magnífico esforço de cadastramento

dos imóveis rurais, a atuação desse Instituto não corresponde de modo algum a seus objetivos explícitos.

Costuma-se reconhecer, pelo menos formalmente, a necessidade da reforma da estrutura fundiária, em particular no que se refere ao Nordeste. Ora, a relação entre concentração fundiária e concentração de renda já está mais do que provada. Portanto, não há política agrícola que possa favorecer a redistribuição da renda sem modificar a política de terras na fronteira agrícola e sem atacar de frente o problema da reforma agrária.

As propostas de redistribuição: os investimentos públicos

É mais do que evidente a necessidade de aumentar os investimentos públicos. Salta aos olhos a situação calamitosa da periferia de grandes e médias cidades. Rede de água e esgoto é um luxo usufruído apenas por uma restrita parcela da população urbana. Os transportes coletivos urbanos são outra calamidade conhecida. E assim por diante.

Não é possível negar que, provavelmente, maiores investimentos públicos terão como resultado a melhoria do nível de vida da população. Entretanto, só não é possível garantir uma efetiva melhora a partir simplesmente desses investimentos, porque eles serão de valia incerta, na medida em que não vierem acompanhados de uma política mais global, destinada a evitar a contínua e acelerada degradação das condições de vida da população. Assim, por exemplo, melhorias na rede de água, de esgoto e de energia elétrica, construção de avenidas ou de uma linha de metrô, etc., podem ter seus efeitos positivos sobre o nível de vida praticamente anulados pela especulação imobiliária urbana, pela construção de um sem número de edifícios com milhares de apartamentos, pela construção de fábricas em locais contra-indicados e sem as devidas precauções em relação ao meio ambiente.

Suponhamos, entretanto, que esses investimentos farão parte de uma política mais ampla capaz de garantir uma efetiva melhoria no padrão de vida da população. Essa melhoria não significa

obrigatoriamente melhor distribuição de renda. Os trabalhadores e as mais amplas camadas da população reivindicam esses investimentos, mas não como um **substituto** para a redistribuição de renda. Não se trata de uma alternativa: ou expandir os transportes coletivos, a rede escolar, etc., **ou** melhorar os salários. A reivindicação é de maiores investimentos públicos e melhores salários.

Evidentemente, não é possível de um dia para outro corrigir todos os erros, recuperar de uma só vez todas as perdas salariais e dotar rapidamente o país de um equipamento social em sintonia com nosso tempo. A herança do modelo brasileiro é muito pesada. Mas, por que usar os investimentos públicos como substitutivos da efetiva redistribuição de renda? O argumento mais comumente avançado é puramente ideológico: o povo brasileiro não gastaria “racionalmente” o dinheiro que receberia a mais, que é uma variante da idéia de que o povo não sabe votar, de que deve ser tutelado em todos os aspectos da vida. Tal argumento não merece discussão aqui. Interessa-nos, nesta parte do artigo, desvendar o que está por trás dessa opção pelos investimentos públicos, em substituição à redistribuição da renda. Será a simples vontade de tutelar, de vigiar, de controlar?

Há mais do que isso, embora isso por si só já seja lamentável. Os investimentos públicos, em particular os grandes, são perfeitamente compatíveis com a concentração da renda; eles podem mesmo agravá-la. Tudo depende da forma e do tipo de investimento escolhido. A excessiva centralização dos investimentos, a prioridade aos de maior porte, a escolha de técnicas que implicam enormes imobilizações de capital dão invariavelmente como resultado e concentração da renda, mesmo quando apresentam alguns efeitos positivos sobre o nível de vida da população.

A política brasileira de investimentos públicos é também extremamente clara nesse particular. A maior hidrelétrica do mundo é considerada preferível a pequenas e médias hidrelétricas. Chegamos ao ponto de centralizar as decisões de política urbana (há pouco tempo, o prefeito de São Paulo foi levado a engavetar um projeto para disciplinar um pouco a especulação urbana, pois a matéria passou para a órbita federal, e muitos prefeitos foram obrigados a recuar quando tentaram

regular o funcionamento de algumas fábricas em defesa do meio ambiente (de seus municípios). Itaipu, Acordo Nuclear, Transamazônica, Ponte Rio-Niterói, Comunicações por Satélites: são muitos os grandes projetos, sobre os quais os mais eminentes especialistas levantam dúvidas da maior gravidade sobre seu interesse. Fica muitas vezes provado que se poderia alcançar os mesmos resultados superiores, com menores gastos, com imobilizações substancialmente menores, com menos riscos para a ecologia, com maiores benefícios para as populações diretamente interessadas, etc. Mas não vamos entrar em minúcias. O que se vê a respeito das árvores já é suficiente para caracterizar a floresta. O ponto central está na prioridade ao grande investimento, ao investimento que implica maior concentração e centralização de capital. Assim, por trás da escolha dos grandes investimentos públicos, como substitutos da redistribuição da renda, por trás das falácias desabonadoras sobre a ignorância do povo brasileiro, está a opção por uma política destinada a elevar ao máximo a acumulação de capital, maximizar os lucros e, por conseguinte, concentrar ainda mais a renda.

Em conclusão: primeiro, aumentar os investimentos públicos e redistribuir a renda são duas coisas diferentes, não substitutos um do outro; segundo, a relação entre o crescimento desses investimentos e a distribuição da renda dependerá da própria política de investimentos públicos. Caso persista a atual política, a ampliação desses investimentos agirá no sentido da manutenção ou mesmo do agravamento da concentração da renda.

As propostas de redistribuição: a redivisão de salários

Além das propostas de redistribuição da renda total (algumas das quais foram examinadas acima), existem aquelas que visam apenas à redivisão interna do montante total de salários, embora nem sempre este objetivo seja declarado.

É comum encontrar-se, por exemplo, mesmo em alguns círculos intelectuais preocupados com a pauperização dos trabalhadores, a idéia de que é injusto aumentar-se o salário de certas categorias profissionais ou

de empregados qualificados, quando outras categorias e a grande maioria dos trabalhadores urbanos e rurais recebem salários de fome. Esse mesmo tipo de argumento é aplicado em relação à situação regional dos trabalhadores: os operários de São Paulo e outras áreas industrializadas constituiriam uma minoria privilegiada, em comparação aos trabalhadores do Nordeste. Embora seja louvável essa preocupação com o nível de pobreza de largos segmentos da população trabalhadora, a conclusão, para uma política de redistribuição de renda, é lamentável. A forma como o problema é posto serve apenas para desviar a atenção do ponto fundamental, qual seja: a redivisão da renda total em benefício dos trabalhadores como um todo.

O mais grave nisto é o fato de que essas idéias são até mesmo aproveitadas por organismos oficiais, para a formulação de propostas concretas de redivisão da massa de salários, como se fossem propostas de redistribuição da renda total. Recentemente surgiu, por exemplo, o projeto patrocinado pelo Ministério do Trabalho e que recebeu da imprensa o apelido de “Robin Hood” (diga-se de passagem, sem fazer justiça ao verdadeiro Robin Hood). O princípio básico do projeto consistia em acréscimos diferenciais nos salários, retirando uma parte dos salários dos trabalhadores melhor remunerados para dividi-la entre os de menores remunerações. A implantação desse projeto levaria a uma redução do salário real daquela primeira faixa de trabalhadores, deixando intacto o problema fundamental: a repartição da renda entre salários, de um lado, e lucros, de outro. Sintomaticamente, o que foi mais criticado no projeto, e sem dúvida teve peso decisivo para seu abandono, não foi o princípio que o norteava, mas simples falhas técnicas de aplicação.

As propostas de redistribuição: conclusões

Sem dúvida não pode haver uma política de redistribuição que leve em conta apenas um ou uns poucos elementos, como acontece quando se propõe redistribuir a renda somente por meio da reforma tributária, ou através de investimentos públicos, ou por intermédio de mudanças na política agrícola, etc. A redistribuição está ligada à política

econômica como um todo. A forma como a renda se parte está intimamente vinculada à própria estrutura econômica do país, ou seja, ao tipo de industrialização, à estrutura agrária, ao sistema financeiro, etc., de modo que a redistribuição implica mudanças nesses diferentes campos.

Alguns aspectos da política econômica relacionados ao problema da redistribuição e objetos de propostas recentes foram acima analisados. Como procuramos mostrar, essas propostas não levam à efetiva redistribuição ou, o que é pior, algumas delas reforçam o processo de concentração da renda. A isso se juntam, no plano concreto, as medidas que vêm sendo recentemente adotadas pelo governo (com destaque para as áreas tributária, creditícia e de investimentos públicos). Tanto essas medidas como aquelas propostas são suficientes para indicar a tendência geral dos formuladores da política econômica, no sentido da “redistribuição” concentradora.

Tendo em vista essa tendência, constituiria ingenuidade de nossa parte apresentar uma proposta de política econômica voltada para a redistribuição. Apesar disso, poderíamos, sem pretender formular uma política global ou parcial alternativa, indicar os diferentes setores onde a ação governamental deveria ser modificada, de modo a promover a efetiva redistribuição. Mas também esta seria uma tentativa inócua. Em primeiro lugar, porque a ação a desenvolver nos diferentes setores assim como o peso de cada um deles só podem ser definidos dentro do conjunto da política econômica: só a partir de uma política global articulada e passível de aplicação, a escolha dos instrumentos de ação pode deixar de ser aleatória, tendo em conta que, tratando-se de distribuição, todos os aspectos da economia estão envolvidos.

Em segundo lugar, porque essa tentativa corresponderia, mesmo à revelia de seus autores, a jogar de acordo com o ritmo de jogo dos defensores da não redistribuição, cuja tática adotada consiste exatamente em driblar o problema recorrendo ao argumento verdadeiro, acima apontado, de que a repartição está relacionada com todas as demais questões econômicas e, portanto, não pode ser resolvida sem uma política econômica global. Toda essa tática de jogo resume-se em esconder a bola – perdão, os salários.

Aos responsáveis pelas decisões governamentais realmente preocupados em redistribuir a renda cabe formular uma política econômica compatível com essa preocupação. De nossa parte, estamos preocupados aqui, inclusive para que um dia tal política seja adotada, em insistir no ponto central do problema: a necessidade de alterar a relação entre salários e lucros, a favor dos primeiros, tendo por base os aumentos salariais.

Redistribuição sem inflação

Os aumentos salariais têm sido fortemente combatidos com o argumento de que eles são inflacionários, em nada contribuindo para a redistribuição da renda. Esse argumento parte do pressuposto de que os preços têm de se ajustar automaticamente aos acréscimos salariais, como se nada pudesse obstar esse ajuste. Desse modo, rejeita-se, na verdade, qualquer alteração favorável aos salários em relação aos lucros, porque o ajuste dos preços significa estarem os lucros acompanhando, através dos preços, os aumentos salariais.

A concepção do ajuste automático tem como base a idéia de que as variações de preço, em geral, decorrem fundamentalmente das alterações de salário. E isto em dois sentidos: seja através da pressão exercida pelos salários sobre a demanda, ou seja por meio da pressão sobre os custos. Antes de entrarmos no cerne dessa concepção, cabe destacar o seguinte fato comprovado no Brasil: a inflação não foi debelada apesar do arrocho salarial e os preços subiram muito mais acentuadamente do que os salários nominais – o que tem provocado a contínua queda dos salários reais e sua decrescente participação na renda total, ou, em suma, a concentração da renda a favor dos lucros.

Considerando a base teórica do acima referido argumento, encontramos, quanto à demanda, a hipótese da incapacidade da produção responder adequadamente aos acréscimos de procura resultantes dos aumentos salariais. Esta hipótese é insustentável como premissa geral. Primeiro, porque os salários não representam demanda para todos os bens e serviços, não justificando, portanto, uma repercussão direta e

indiscriminada sobre todos os preços. Segundo, porque, na realidade, os setores operam com capacidade ociosa e, assim, podem perfeitamente aumentar sua produção sem gastos adicionais de investimento. Isto é tanto mais verdadeiro quando considerarmos o caso dos ramos industriais produtores de bens de consumo popular, que constituem os artigos comprados pelos assalariados de mais baixa renda. Finalmente, mesmo quando se observa a plena utilização da capacidade produtiva existente, nada impede que a própria pressão da demanda sirva para estimular a adoção de novas técnicas capazes de aumentar a produtividade e reduzir os custos. Diga-se de passagem, que a incorporação de novas tecnologias e o crescimento da produtividade têm sido uma constante da economia brasileira.

Quanto ao problema do custo, podemos começar pela afirmação do óbvio: salário realmente é custo. Toda a dificuldade, porém, reside em saber por que, no Brasil, o aumento dessa parcela do custo deve provocar uma elevação, no mínimo proporcional, do preço. Para que isso ocorra é preciso que o lucro também aumente, pelo menos na mesma proporção. Se um dos objetivos da política econômica é conter a inflação, as autoridades governamentais têm de restringir os aumentos de preços – o que é outra obviedade. A pergunta que se faz, todavia, é a seguinte: por que o peso dessa restrição somente sobre os salários, deixando livre o lucro, que é o outro componente do preço?

Essa indagação se justifica ainda mais quando considerarmos que a participação relativa dos salários nos preços é bastante pequena; na indústria, por exemplo, os salários correspondiam a 13% do valor da produção tanto em 1962 como em 1969.⁸ Ademais, é preciso considerar novamente o crescimento da produtividade. De acordo com os dados gerais que podem servir de indicadores, a produtividade do trabalho no Brasil tem crescido, em média, de aproximadamente 3,5% ao ano, de 1960 em diante. Esse aumento de produtividade permitiria que os salários crescessem proporcionalmente, sem repercutirem sobre os preços. Que vemos, entretanto? No Brasil os acréscimos de salários são inferiores aos da produtividade, não contribuindo nem mesmo as elevações de preços;

⁸ Ver Wells (1975, quadro 2).

apesar disso, os preços não param de subir. Conclusão: só os lucros crescem (e como crescem).

De acordo com essa análise, a responsabilidade pela inflação deve ser buscada fundamentalmente do lado dos lucros, e não dos salários. Daí, concluímos ainda que, para não apenas limitar a inflação, mas também, e acima de tudo, redistribuir a renda, é essencial regular o crescimento dos lucros em relação ao dos salários.

Referências bibliográficas

- CAMPOS, R. Como administrar a transição. *Folha de São Paulo*, 21 jan. 1979.
- CUPERTINO, F. *A concentração da renda no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- KING, J., REGAN, P. *Relative income shares*. London: Macmilan, 1976.
- MIGLIOLI, J., SILVA, S. Afinal, que redistribuição é esta? *Folha de São Paulo*, 28 maio 1978, p. 46/*Ensaio de Opinião*, v. 8, p. 18-22, 1978.
- WELLS, J. Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60. In: *A CONTROVÉRSIA sobre distribuição de renda e desenvolvimento/Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo et al. (Org.)*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

Sobre a estrutura de produção no campo

Sérgio S. Silva¹

Introdução

A análise do processo de produção agrícola brasileiro é, de modo geral, realizada a partir da distribuição da terra. É inegável a importância crucial da distribuição da terra como fator explicativo da estrutura agrária e, em particular, da estrutura da produção agrícola no Brasil. Entretanto, o privilegiamento dado à distribuição da terra tem dificultado a compreensão de traços fundamentais dessa mesma estrutura agrária. A posição ocupada pela questão da terra nessas análises reforça a tendência ao obscurecimento **da subordinação da propriedade da terra ao capital**, que assume a forma concreta de **propriedade privada da terra**, e constitui uma das características fundamentais do desenvolvimento do capitalismo no campo. Na medida em que o capitalismo se desenvolve nas atividades agrícolas, esses estudos tornam-se cada vez mais distorcidos em relação à realidade rural brasileira. A questão agrária é a questão da terra **no capitalismo**.

Um dos momentos da crítica dessa visão (que não estabelece a vinculação correta entre a questão agrária e o capital) consiste em uma reavaliação dos dados estatísticos disponíveis e mesmo a busca de novos dados. O presente trabalho representa um esforço inicial nessa direção. Entretanto, de maneira alguma ele deve conduzir-nos a pensar que os enganos aqui criticados podem ser circunscritos ao terreno da pesquisa

¹ Professor do Departamento de Economia da UNICAMP. Artigo originalmente escrito em outubro de 1981.

empírica e, menos ainda, a problemas estatísticos. Coleta e tratamento dos dados nada mais fazem do que refletir **visões distintas** da questão agrária.

A necessidade desse esforço afirmou-se ao longo de uma série de discussões, a partir notadamente do I Seminário sobre Estrutura Agrária promovido pela UNICAMP em 1977. No centro dessas discussões: a importância da produção capitalista em relação à pequena produção ou produção camponesa, as distintas concepções sobre produção capitalista, pequena produção e produção camponesa. Colegas de vários centros de ensino e pesquisa manifestaram o seu interesse por um texto que resumisse, mesmo que de forma preliminar, essa crítica.

Parte de um estudo mais amplo sobre as transformações sociais no campo, este texto limita-se a discutir informações empíricas existentes, produzidas pelo FIBGE (Censo Agropecuário de 1975) e pelo INCRA (Cadastro de Imóveis Rurais de 1972), sempre com o objetivo de dividir a aparentemente monolítica corrente que se reagrupa sob a tese do “predomínio da pequena produção” na agricultura brasileira.

Da sistematização desses dados, participaram Alcidez Mamizuka, Eliane Ebel e Silvia Maria Pereira. Agradecemos também as críticas de Rodolfo Hoffmann à primeira versão deste trabalho e o estímulo de Tamás Szmrecsanyi, sem o qual a redação teria sido constantemente adiada.

Os dados do Censo

As teses sobre a importância da pequena produção e do latifúndio improdutivos, ambos entendidos como características básicas da estrutura agrária brasileira, têm em geral como ponto de referência empírico os dados relativos ao número e às áreas totais dos estabelecimentos agropecuários recenseados.

Para os nossos objetivos, podemos reduzir o número de grupos de estabelecimentos classificados de acordo com suas áreas totais, como geralmente se faz nos estudos sobre estrutura agrária. A Tabela 1 apresenta os elementos empíricos gerais de que tratamos.

Os estabelecimentos que classificaremos como pequenos e médios segundo a área total (grupos com áreas totais inferiores a 100 hectares) representam nada mais nada menos do que 90,14% do número total de estabelecimentos recenseados. Em apenas 21,34% da área ocupada pelo conjunto dos estabelecimentos, respondem por 53,21% do valor total da produção agrícola brasileira.

Tabela 1
Estabelecimentos, área ocupada e valor da produção, segundo grupos de área total

Extratos de área total (hectares)	Estabelecimentos (%)	Área ocupada (%)	Valor da produção (%)
Menos de 10	52,11	14,76	2,77
10 a menos de 100	38,03	38,45	18,57
100 a menos de 1.000	8,93	32,90	35,79
1.000 a menos de 10.000	0,79	12,24	27,74
10.000 e mais	0,03	1,32	15,11
Sem declaração	0,11	0,33	-
Total	4.993.252 ⁽¹⁾	139.106.514 ⁽²⁾	323.896.082 ⁽³⁾

Notas: ⁽¹⁾ Número de estabelecimentos;

⁽²⁾ Hectares;

⁽³⁾ Cr\$ 1.000.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975).

Esse tipo de estatística é empregado para apoiar a idéia de que a maior parte da produção agrícola está dispersa por uma enorme massa de agricultores, distribuídos em cerca de 4,5 milhões de estabelecimentos rurais. Se considerarmos a relação entre valor da produção e área ocupada como índice da produtividade, encontramos também apoio para dizer que esses pequenos estabelecimentos são 2,5 vezes mais produtivos do que a média dos estabelecimentos agropecuários recenseados. Para tanto, basta dividir a participação desses pequenos estabelecimentos no valor da produção (53,21) pela sua participação na área total (21,34).

O índice de produtividade considerado acima refere-se à chamada produtividade física, no caso, valor da produção por hectare ocupado. A produtividade física de cada grupo de área total em relação à produtividade física média é apresentada na Tabela 2. Essa tabela conduz à conclusão de que os estabelecimentos médios e grandes apresentam uma produtividade inferior à média. Já nos estabelecimentos com área

ocupada igual ou superior a 1.000 hectares, essa produtividade é inferior à metade da produtividade média.

Chamemos de grandes estabelecimentos aqueles que possuem uma área total igual ou superior a 1.000 hectares. O exame das duas primeiras tabelas leva-nos a concluir que esses estabelecimentos possuem uma elevada participação relativa no valor total da produção, posto que representam apenas 0,82% do número de estabelecimentos recenseados e respondem por 13,56% do valor total da produção agropecuária. Entretanto, esses estabelecimentos apresentam também uma baixíssima produtividade física. Esses são os chamados latifúndios.

Tabela 2
Índices da produtividade física em relação a produtividade física média, segundo grupos de área total

Grupos de área total (Hectares)	Valor da produção (%)	
	Área ocupada (%)	
Menos de 10	5,33	
10 a menos de 100	2,07	
100 a menos de 1.000	0,91	
1.000 a menos de 10.000	0,44	
10.000 e mais	0,08	

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975).

Tabela 3
Área ocupada e valor da produção médios, segundo grupos de área total

Grupos de área total (Hectares)	Área média ocupada (Hectares)	Valor médio da produção (Cr\$ 1.000)
Menos de 10	3,45	7,89
10 a menos de 100	31,68	28,17
100 a menos de 1.000	259,82	102,58
1.000 a menos de 10.000	2.266,62	429,37
10.000 e mais	26.896,60	1.007,42
Sem declaração	-	92,85
Total	64,86	27,86

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975).

A Tabela 3 fornece as médias relativas à área ocupada e valor da produção para os diversos grupos de área total. Se considerarmos os valores de produção médios para os grupos de 1.000 a menos de 10.000

hectares e de 10.000 ou mais hectares, confirmaremos os níveis extremamente baixos de produtividade física a que nos referimos acima. O primeiro desses grupos realiza, em média, uma produção de Cr\$ 430 mil (cruzeiros correntes de 1975) em uma área ocupada média de 2.300 hectares. O segundo grupo atinge um valor médio de produção de Cr\$ 1 milhão em uma área média ocupada de aproximadamente 27 mil hectares.

De modo simplificado e resumido, eis a dicotomia básica que caracterizaria a estrutura agrária brasileira. De um lado, os pequenos produtores que realizam mais da metade da produção agrícola brasileira, explorando a pouca terra que possuem, sem assistência técnica, crédito oficial ou qualquer apoio significativo da política governamental. De outro lado, os latifúndios, em grande parte puramente improdutivo, e cuja elevada participação no valor da produção agrícola deve-se fundamentalmente à grande quantidade de terras que exploram de modo extensivo, malbaratando os recursos alocados pelo governo à agricultura, sob a forma de crédito a juros negativos, e subsídios os mais variados.

Essa visão da estrutura agrária brasileira pode, entretanto, ser repensada a partir dos próprios dados censitários publicados, desde que coloquemos em questão o critério de reagrupamento dos estabelecimentos agropecuários.

Do ponto de vista da produção, a área total de um estabelecimento pouco nos informa sobre o seu porte, dado que a área efetivamente explorada pode variar, e efetivamente varia, muito de um estabelecimento para outro. A maioria dos estudos sobre a questão agrária brasileira destaca que a parte efetivamente explorada dos estabelecimentos rurais decresce rapidamente quando passamos de um grupo de área total menor para um de área total maior. Esse é, aliás, um dos pontos centrais da crítica ao latifúndio improdutivo, bem como de certos argumentos favoráveis à Reforma Agrária.

Informações sobre áreas de lavoura permitem-nos uma aproximação bem maior da real distribuição da produção pelos estabelecimentos rurais. Os dados publicados do Censo Agropecuário fornecem a distribuição dos estabelecimentos e das áreas de lavoura segundo grupos de área de lavoura. Apesar da falta de informações sobre

a distribuição do valor da produção, os resultados são reveladores da visão que decorre da utilização de distribuição por grupos de área total.

Pela Tabela 4, verificamos que um número muito significativo de estabelecimentos agropecuários recenseados em 1975 (quase um terço ou, precisamente, 31,94%) ocupa uma percentagem ínfima da área total de lavoura (4,08%). Se a esse grupo somarmos o que ocupa áreas de lavoura de 2 a menos 10 hectares, constataremos que 78,6% dos estabelecimentos agropecuários ocupam apenas 30,85% da área total das lavouras brasileiras.

Tabela 4
Estabelecimentos e áreas de lavoura total e média,
segundo grupos de áreas de lavoura

Grupos de áreas de lavoura (ha)	Número de estabelecimentos (%)	Áreas de lavoura	
		Total (%)	Média (ha)
Menos de 2	31,94	4,08	1,02
2 a menos de 10	46,66	26,77	4,60
10 a menos de 100	14,72	41,10	22,36
100 e mais	0,83	28,05	266,14
500 e mais	0,07	9,60	1.013,50
Sem declaração	5,78	-	-
Total	4.993.252 ⁽¹⁾	40.001.358 ⁽²⁾	8,01

Notas: ⁽¹⁾ Número de estabelecimentos;

⁽²⁾ Hectares.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975: 22).

Inversamente, a participação do pequeno número de estabelecimentos reagrupados nos extratos superiores eleva-se de modo notável. Os estabelecimentos com área de lavoura de 100 ou mais hectares, embora represente menos de 1% do número total de estabelecimentos, ocupa 28,05% da área total de lavoura. Além do mais, a área média de lavoura desse grupo – 266,14 hectares – já nos permite classificá-lo como um grupo de médios (talvez médios e grandes) estabelecimentos de lavoura.

Um destaque especial para os 3.788 estabelecimentos com área de lavoura igual ou superior a 500 hectares. Representam menos de 0,1% do número de estabelecimentos recenseados e ocupam 9,61% da área

total de lavoura. Com uma área média de lavoura de aproximadamente mil hectares, podem ser classificados como grandes estabelecimentos.

Um quadro ainda mais interessante e preciso da realidade da produção agrícola brasileira é revelado pela análise dos dados disponíveis sobre a distribuição do número de estabelecimentos, área colhida e valor da produção para as 20 principais lavouras brasileiras em 1975 (algodão em caroço, amendoim, arroz, batata inglesa, cana-de-açúcar, feijão, fumo, mandioca, milho, soja, tomate, trigo, agave, algodão arbóreo, banana, cacau, café, coco, laranja e uva). Aqui, felizmente, contamos com dados sobre o valor da produção.

Em termos (ver Tabela 5) a produção dessas 20 principais lavouras colhida em área inferior a 1 hectare representa 6,69% do valor da produção total dessas mesmas 20 lavouras. No outro extremo – sempre para as mesmas 20 principais lavouras – a produção colhida em área de 100 ou mais hectares representa 24,4% do valor total da produção. Para o grupo de área colhida de 10 ou mais hectares, encontraremos 57,38% do valor total da produção das 20 principais lavouras.

Tabela 5
Informantes, área colhida e valor da produção das 20 principais lavouras, segundo grupos de área colhida

Grupos de área colhida (ha)	Informantes (%)	Área colhida (%)	Valor da produção (%)	Valor produção média	Área colhida média
- 1	47,92	5,65	6,69	0,838	0,340
1 - 2	19,56	8,58	6,91	2,119	1,266
2 - 5	20,24	21,12	16,44	4,875	3,013
5 - 10	6,10	14,91	12,57	12,363	7,050
10 - 20	2,59	12,08	11,24	26,013	13,460
50 - 100	0,30	7,12	8,89	180,468	69,598
100 - 200	0,14	6,73	8,63	364,234	136,718
200 - 500	0,07	7,46	9,39	758,572	290,168
+ 500	0,02	4,74	6,38	2.421,272	865,440
s/d	1,93	-	-	-	-
Total (100%)	12.613.504	36.429.038	75.700.535	6.001	2.888

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975).

Se considerarmos que apenas 15,62% dos estabelecimentos rurais indicaram uma área de lavoura igual ou superior a 10 hectares (ver Tabela

4), podemos dizer que esses estabelecimentos realizam **mais** de 57,38% do valor da produção total das 20 principais lavouras. Isso porque o nosso resultado final é uma soma do valor da produção por produto (algodão arbóreo, feijão, cana, etc.), e na Tabela 5 não consideramos o valor da produção de um produto cuja área colhida é inferior a 10 hectares, mesmo quando ele é realizado em estabelecimento com área de lavoura superior a 10 hectares. Da mesma forma, deixamos de considerar o valor da produção dos estabelecimentos cuja área de lavoura igual ou superior a 10 hectares resulta da exploração de dois ou mais produtos em áreas colhidas que, isoladamente, são inferiores a 10 hectares.

Para atestar a representatividade dos dados referente às 20 principais lavouras, destacamos que o valor total dessa produção corresponde a 86,64% do valor total da produção das lavouras e 79,28% do valor total da produção vegetal no Brasil.

Tabela 6
Efetivos de bovinos, segundo grupos de cabeças

N. de bovinos (cabeças)	Informantes (%)	Bovinos (%)	N. médio de cabeças por informantes
Menos 10	50,2	5,0	4,5
10 a 20	18,7	5,7	13,4
20 a 50	15,7	10,8	30,6
50 a 100	7,3	11,4	68,7
100 a 200	4,3	13,3	136,8
200 a 500	2,6	17,9	300,0
500 a 1.000	0,8	12,2	682,4
1.000 a 2.000	0,3	10,0	1.357,7
2.000 e mais	0,1	13,7	3.938,9
Total	2.299.746 ⁽¹⁾	1.673.753 ⁽²⁾	44,2

Notas: ⁽¹⁾ Número de informantes.

⁽²⁾ Número de bovinos.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975).

Os dados publicados do Censo Agropecuário permitem-nos também ter boa idéia da distribuição da produção pecuária. A distribuição do efetivo de bovinos por estabelecimentos grupados em função do número de cabeças de bovinos são contundentes no que se refere ao

predomínio de um pequeno grupo de estabelecimentos. A Tabela 6 mostra que o grupo com menos de 20 cabeças de bovinos reúne 68,9% dos estabelecimentos, mas detém apenas 10,7% do efetivo total, enquanto o grupo dos que possuem 100 ou mais cabeças – o mesmo pequeno grupo de aproximadamente 162 mil estabelecimentos rurais – possui 67,1% do rebanho bovino brasileiro.

Se considerarmos as informações do Censo sobre o valor das vendas e abates como um indicador do valor da produção, constatamos uma importância ainda maior para o grupo superior e uma participação ainda mais reduzida para o grupo inferior. Os estabelecimentos com menos de 20 cabeças de bovinos (48,5% dos estabelecimentos que informaram vender ou abater bovinos) são responsáveis por apenas 6,5% do valor das vendas e abates, enquanto os que declararam possuir 100 ou mais cabeças e informaram vendas e abates (15,5% do número total de informantes) são responsáveis por 75,6% do valor total das vendas e abates.

Ainda de acordo com o mesmo critério de distribuição (grupos de cabeças de bovinos), o Censo Agropecuário de 1975 informa o valor da produção e das vendas de leite de vaca. Os resultados confirmam o mesmo **perfil já desenhado nas tabelas anteriores**: a forte concentração do valor da produção e, sobretudo, do valor das vendas em um pequeno grupo de estabelecimentos e a presença de um grande número de estabelecimentos com **uma produção praticamente desprezível em termos de participação no conjunto, e insignificante se considerada como produção média por estabelecimento**.

Os dados do INCRA

As estatísticas cadastrais elaboradas pelo SERPRO apresentam tabulações segundo grupos de valor da produção (cf. INCRA, Estatísticas Cadastrais, 2). Esses dados permitem-nos uma melhor aproximação da distribuição da produção agropecuária brasileira. Os dados desse Cadastro se referem à produção no ano de 1971.

Na análise dos dados do Cadastro, é preciso ter sempre em mente que a unidade é o imóvel e não mais o estabelecimento, como nas estatísticas censitárias. Do ponto de vista dos nossos objetivos, o estabelecimento é a unidade mais conveniente, posto que ela é, por definição, a unidade de produção, sobretudo a partir do Censo de 1975, no qual terras situadas em uma mesma zona de recenseamento e exploradas sob a direção de um mesmo “responsável” foram incluídas em um único estabelecimento, mesmo quando separadas fisicamente.

A pequena importância dos estabelecimentos de arrendatários e parceiros, seja do ponto de vista do número, seja da área, seja do valor da produção, minimiza a influência da mudança da unidade de base. De tal forma que, como podemos observar na Tabela 7, a distribuição por grupos de área total dos imóveis, suas áreas e valor da produção não se afastam demasiadamente da mesma distribuição observada em termos de estabelecimentos.

Tabela 7
Imóveis, área total e valor da produção, segundo grupos de área total

Grupos de área total (Hectares)	Imóveis	Área total	Valor da produção
Menos de 10	29,0	1,2	6,2
10 a menos de 100	50,6	14,3	34,0
100 a menos de 1.000	11,6	27,3	30,9
1.000 a menos de 10.000	1,3	28,2	15,1
10.000 e mais	0,1	16,3	2,1
Não clas. para área total	2,2	5,1	2,9
Subtotal	94,8	92,4	91,2
Inconsistentes	5,2	7,6	8,8
Total ⁽¹⁾	3.474.500	393.229.304	26.852.816

⁽¹⁾ Número de imóveis, área total em hectares e valor da produção em Cr\$ 1.000.

Fonte: INCRA. Cadastro de Imóveis Rurais (1975).

Os imóveis com área inferior a 100 hectares – 79,6% do número total de imóveis cadastrados em 1972 – reagrupam apenas 15,5% das terras e realizam 40,2% do valor total da produção. Mais uma vez, a distribuição por grupos de área total nos indica a dispersão da produção; desta vez a dispersão por um grande número de pequenos e médios imóveis. Se reunirmos os imóveis com área inferior a 200 hectares (dado

ausente da tabela), encontraremos 85% dos imóveis, com 29% da área e aproximadamente 50% do valor total da produção cadastrada.

Da mesma forma que os dados do Censo no que se refere a estabelecimento, os dados do INCRA nos dão uma idéia de que esses pequenos e médios imóveis apresentam uma produtividade física (considerada como valor da produção por hectare) bastante superior à produtividade média; 6,2% da produção são realizados em apenas 1,2% da área total, e 40,2, em apenas 15,5%, para os imóveis com área total inferior a 10 e 100, respectivamente.

Ao serem considerados do ponto de vista dos grupos de valor da produção, os dados sobre imóveis rurais apresentam um perfil completamente diferente da distribuição da produção agropecuária. Como se pode verificar pela Tabela 8, ao considerarmos os grupos de valor da produção, constatamos que mais da metade do número total de imóveis realiza pouco mais de 6% do valor da produção agropecuária em cerca de 27% das terras. Por outro lado, o grupo de imóveis do maior estrato de valor da produção reúne unicamente 1% do número total de imóveis (menos de 35 mil imóveis) e realiza nada mais nada menos do que 43,3% do valor total da produção em apenas 13,3% da área total.

Tabela 8
Imóveis, área total e valor da produção, segundo grupos de valor da produção

Grupos de valor da produção (Cr\$ 1.000)	Imóveis	Área	Valor de produção	Valor médio de produção (Cr\$)
Inexplorados	3,9	10,0	-	-
Menos de 3	54,4	27,1	6,4	911
3 a menos de 12	25,2	19,6	18,2	5.578
12 a menos de 100	8,8	21,3	32,1	28.284
100 e mais	1,0	13,3	43,3	332.607
Sem declaração	6,7	8,7	-	-
Total	3.474.500	393.229.304	26.852.816	8.046 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Não considerados os imóveis inexplorados.

Fonte: INCRA. Cadastro de Imóveis Rurais (1975).

Se considerarmos apenas dois extratos de valor da produção, verificamos que 79,6% dos imóveis (os imóveis cujo valor da produção

em 1971 era inferior a Cr\$ 12.000) realiza apenas 24,6% do valor da produção em 46,7% da área total; enquanto 9,8% dos imóveis (ou cerca de 340 mil imóveis cujo valor da produção em 1971 era igual ou superior a Cr\$ 12.000) realiza 75,4% do valor da produção em 34,6% da área total. Guardemos então esse resultado geral: **em menos de 10% dos imóveis, que reagrupam pouco mais de 1/3 da área total, realiza-se 3/4 no valor da produção agropecuária brasileira.**

Verificamos também que, ao considerarmos o tamanho dos imóveis do ponto de vista da produção (reagrupando-os por extratos de valor da produção), a massa dos imóveis apresenta uma produtividade física inferior à produtividade média. O inverso acontece com os médios e grandes imóveis. Assim, nos imóveis cujo valor da produção é inferior a Cr\$ 3.000, o valor da produção por hectare de área total é 4,23 vezes inferior ao valor médio da produção por hectare, enquanto que nos imóveis do extrato de maior valor da produção (Cr\$ 100.000 ou mais), o valor da produção por hectare é 3,26 vezes superior à média.

A razão para essas conclusões diferentes entre as distribuições por grupos de área total e por grupos de valor da produção é mais ou menos óbvia e foi ela que já nos levava a questionar as análises correntes sobre a estrutura agrária brasileira. Ela consiste basicamente na **diferenciação** existente entre os “produtores” instalados em um determinado grupo de área total. Como não dispomos ainda de dados desse tipo com base em estabelecimentos, vejamos como essa diferenciação explica as diferenças nas estatísticas sobre imóveis, a partir das Tabelas 9 e 10.

Se considerarmos os imóveis com área total inferior a 10 ha, verificamos que 74,1% deles realiza apenas 32,39% do valor total da produção desse grupo, enquanto que 0,1% dos imóveis desse mesmo grupo de área (em números absolutos: 936 imóveis) responde por 15,3% de todo o valor da produção desse extrato de área. Uma distribuição semelhante é observada para o extrato de área de 10 a menos de 100 ha, onde 0,3% dos imóveis (cerca de 4.500 imóveis) responde por 11,4% da produção total. Em termos gerais, a diferenciação dos imóveis ou a concentração da produção é muito mais forte entre os imóveis dos

pequenos e médios grupos de área total (até 100 hectares) do que para o conjunto dos imóveis.

Tabela 9
Distribuição do número, área total e valor da produção dos imóveis com área total inferior a 10 hectares, segundo grupos de valor da produção

Grupos de valor da produção (Cr\$ 1.000)	Imóveis	Área total	Valor de produção
Inexplorados	5,5	4,5	–
Menos de 3	74,1	71,1	32,3
3 a menos de 12	11,2	15,1	33,2
12 a menos de 100	1,3	1,7	19,2
100 e mais	0,1	0,1	15,3
Sem declaração	7,8	7,5	–
Total ⁽¹⁾	1.009.279	4.786.718	1.652.411

⁽¹⁾ Número de imóveis; área total em hectares; valor da produção em Cr\$ 1.000.

Fonte: INCRA. Cadastro de Imóveis Rurais (1975).

Tabela 10
Distribuição do número, área total e valor da produção dos imóveis com área total de 10 a menos de 100 hectares, segundo grupos de valor da produção

Grupos de valor da produção	Imóveis	Área total	Valor da produção
Inexplorados	3,1	3,0	–
Menos de 3	48,7	45,4	10,0
3 a menos de 12	32,7	33,0	35,2
12 a menos de 100	9,1	11,6	43,4
100 e mais	0,3	0,4	11,4
Sem declaração	6,1	6,6	–
Total	1.757.033	56.290.429	9.139.263

Fonte: INCRA. Cadastro de Imóveis Rurais (1975).

Essa forte diferenciação **invalida** as conclusões sobre a distribuição da produção a partir unicamente – ou mesmo, principalmente – de dados reagrupados em função de estratos de área total. Em outros termos, a distribuição da terra é **incapaz, por si só**, de explicar a estrutura da produção agropecuária.

Se considerarmos unicamente os imóveis cujo valor da produção é igual ou superior a Cr\$ 100.000, como vai apresentado na Tabela 11,

constatamos o mesmo fenômeno sob outro ângulo. Os imóveis de área total inferior a 100 hectares (15,4% dos imóveis) têm uma participação significativa no valor da produção total desse extrato de maior valor da produção, a saber, 11,2% do total. Se acrescentamos os imóveis de área total de 100 a menos de 200 hectares, encontramos 18,1% da produção do grupo. Se consideramos todos os imóveis de área total inferior a 500 ha, temos 50,4% número e 34,2% do valor da produção.

Tabela 11
Distribuição do número, área total e valor da produção dos imóveis com valor da produção igual ou superior a Cr\$ 100.000

Grupos de área total (hectares)	Número de imóveis	Área	Valor de produção
Menos de 10	2,7	0,0	2,2
10 a menos de 50	6,2	0,1	5,3
50 a menos de 100	6,5	0,3	3,7
100 a menos de 200	11,7	1,2	6,9
200 a menos de 500	23,3	5,2	16,1
500 a menos de 1.000	16,4	7,7	14,3
1.000 a menos de 2.000	11,4	10,6	13,3
2.000 a menos de 10.000	9,3	24,0	17,3
10.000 e mais	1,7	32,6	4,8
Não clas. por áreas	2,6	4,1	4,1
Subtotal	91,7	85,8	87,9
Inconsistentes	8,2	14,2	12,0
Total ⁽¹⁾	34.960	52.301.305	111.627.924

⁽¹⁾ Número de imóveis, área total em hectares e valor da produção em Cr\$ 1.000.

Fonte: INCRA – Cadastro de Imóveis Rurais – 1975.

Conclusões

Esse texto pode ser encarado como uma análise indicativa. Deve, entretanto, ser considerado conclusivo no que se refere à necessidade de reorientar os estudos sobre a estrutura agrária. Em termos de análise empírica, isso significa privilegiar dados tais como valor da produção, investimentos, despesas com mão-de-obra, insumos. Como já foi dito, esse é um esforço inicial nessa direção.

Ao colocarmos em primeiro plano esse tipo de dados – como aconteceu neste trabalho em relação ao valor da produção –, verificamos que a distribuição da propriedade e da posse da terra são insuficientes para explicar a estrutura agrária brasileira.

Constatamos, por exemplo, que é muito acentuada a **diferenciação** dentro de um mesmo grupo de área total. Ao tomarmos um mesmo grupo de área – como fizemos em relação aos grupos de imóveis com menos de 10 e com 10 a menos de 100 hectares –, verificamos que um número muito reduzido de imóveis concentra a maior parte da produção.

No mesmo sentido, quando tomamos um grupo de valor da produção elevado – como fizemos em relação ao grupo com valor da produção igual ou superior a Cr\$ 100 mil –, verificamos que a participação de imóveis de pequena área total é significativa.

Tais conclusões ilustram a posição teórica que orienta o trabalho. O eixo de toda análise de conjunto sobre a agricultura e a questão agrária só pode ser o capital. De resto, o monopólio da terra é uma relação própria ao capitalismo.

Desde logo, é possível afirmar que os dados disponíveis permitem questionar a visão segundo a qual a estrutura agrária brasileira caracteriza-se fundamentalmente por uma massa de pequenos produtores responsáveis pela maior parte da produção e por um pequeno número de latifúndios de baixíssima produtividade ou simplesmente improdutivos.

Outra hipótese que esse tipo de análise parece confirmar é a concentração de uma parcela significativa da produção agropecuária nos extratos de maior valor da produção. Tal conclusão não autoriza, de forma alguma, pensar em uma concentração **real** da produção agrícola; **menos ainda** na existência de um grande capital agrário como elemento de peso em termos da economia brasileira em seu conjunto. Isso só pode ser verificado em análise mais detalhada.

A concentração de que se trata aqui é **relativa** ao grande número de unidades consideradas pelo Censo como **estabelecimentos** ou, no caso dos dados do INCRA, relativa ao elevado número de imóveis rurais.

Embora **pouco** numerosos em relação ao universo considerado em cada caso, esses estabelecimentos ou imóveis são **muito** numerosos em termos absolutos (ou se comparados ao número de estabelecimentos em outros ramos da economia). Além disso, o valor da produção neles verificados é, em média, muito baixo. Salvo exceções, parece tratar-se de pequenos e médios capitais.

Há um elemento que falseia qualquer índice de distribuição da produção agrícola a partir do número total de estabelecimentos ou de imóveis (independentemente da dificuldade em considerar o imóvel rural como uma aproximação de uma unidade de produção agropecuária). Uma parte significativa do que é considerada como unidade de produção (estabelecimento, no Censo) dificilmente merece essa classificação.

Uma parcela provavelmente em torno da metade do número total de estabelecimentos recenseados em 1975 apresenta um valor da produção incapaz de assegurar a simples subsistência dos trabalhadores e seus familiares. Mais lícito parece supor que a massa desses estabelecimentos constitui a base geográfica de uma imensa reserva de força de trabalho, de modo geral subutilizada. Em conseqüência, pode-se simplesmente excluir tais estabelecimentos da relação de unidades de produção agropecuárias, quando se trata, por exemplo, de estudar a distribuição relativa da produção.

Um acordo sobre esse ponto representaria um avanço em relação às discussões sobre a questão agrária brasileira. Trata-se de unificar minimamente a utilização de determinados termos. Por exemplo, é possível (de acordo com os termos do presente trabalho) afirmar que a produção agrícola brasileira é (ou ainda é) em grande parte ou mesmo basicamente uma pequena produção, sem concordar em nada com as teses vigentes sobre o predomínio da pequena produção.

Tal confusão explica-se em boa parte pelo simples fato de que nas teses sobre o predomínio da pequena produção inclui-se como “produtores” (no sentido corrente do termo, isto é, como **proprietários de produção**), uma enorme massa de trabalhadores (contados através dos estabelecimentos ou imóveis) cuja inserção dentro do processo produtivo

capitalista não se faz de modo principal como produtores-proprietários de produção.

Em termos de análise da estrutura social no campo, tais conclusões preliminares ou hipóteses são importantes na medida em que:

- (1) questionam a existência dessa parcela majoritária da população agrícola como massa de pequenos produtores responsáveis pela maior parte da produção;
- (2) questionam a pequena importância geralmente acordada à produção agrícola organizada em termos capitalistas.

Finalmente, este estudo indica com maior clareza o quadro da desigualdade e miséria absoluta da população rural brasileira, resultados de um longo processo de desenvolvimento parasitário, consolidado e agravado nas últimas décadas.

Produtividade e emprego na agricultura brasileira

*Angela A. Kageyama²
José Graziano da Silva²*

Introdução

Duas questões têm sido freqüentemente abordadas dentro da problemática agrária brasileira, nem sempre da forma mais rigorosa: uma delas diz respeito à “adequação tecnológica”, geralmente desembocando numa discussão que opõe tecnologia mecânica e química a técnicas alternativas que podem ser chamadas de “ambientalistas”; a segunda questão diz respeito diretamente à produtividade agrícola, caindo, por sua vez, na acusação de que a agricultura brasileira tem operado em níveis baixos (e decrescentes) de produtividade, entendida esta como o volume de produtos obtidos por unidade de área. Deste ponto de vista, a elevação da produção por unidade de área passa a ser a meta prioritária perseguida pela política econômica para o setor e defendida pela unanimidade dos técnicos e cientistas voltados para a questão.

Este artigo pretende ser uma contribuição para o debate dessas questões, sem dúvida não para propor soluções, mas sim para aprofundar o conhecimento da problemática.

Partimos do princípio de que o conjunto de conhecimentos disponíveis num determinado momento é um produto social ou seja, a própria ciência depende do nível de desenvolvimento e das necessidades técnicas da sociedade. Numa sociedade capitalista, que é uma sociedade

¹ Esse texto constitui um resumo revisto do trabalho *Produtividade e progresso técnico na agricultura* (Convênio UNICAMP/IFCH/Ford Foundation – Grant 800-0015 – Texto para discussão, n.12).

² Professores do Departamento de Economia da UNICAMP.

de classes, a ciência destina-se a gerar o saber necessário para garantir a produção e a reprodução dos processos vitais dessa sociedade, cuja forma é determinada, fundamentalmente, pela classe dominante.

Se a própria ciência tem um caráter de classe na sociedade capitalista, com muito mais razão o terá a tecnologia, que é a aplicação dessa ciência ao processo produtivo. A tecnologia é, portanto, uma relação social e não um conjunto de “coisas” como se poderia pensar ao olhar as máquinas, os adubos químicos, as sementes, etc. Ou seja, a tecnologia é o conjunto dos conhecimentos aplicados a um determinado processo produtivo. Ora, sabemos que no sistema capitalista o objetivo da produção é o lucro; portanto, a tecnologia que lhe é adequada é aquela que permite gerar mais lucros. Não se pode dissociar a tecnologia da forma de sociedade que a gerou, nem das relações de produção onde ela é aplicada. Em poucas palavras, a tecnologia depende da forma de poder existente na sociedade onde e para a qual esses conhecimentos foram gerados.

Por isso é que não se pode discutir a questão da “adequação tecnológica” sem explicitar o tipo de sociedade que se deseja construir. Na verdade, o problema fundamental não está no aspecto científico do conhecimento em si, mas sim na sua dimensão político-ideológica: a quem deverá servir a tecnologia a ser gerada. A resposta é óbvia e demonstra que não existe um problema de “escolha de tecnologias” ditado por regras “neutras” de eficiência social. A escolha é eminentemente política porque pressupõe a decisão sobre qual é o sistema econômico-social em que essa tecnologia poderá ser utilizada; e, no caso de uma economia capitalista, as regras de eficiência são as que maximizam os benefícios privados dos proprietários do capital.

Quanto à produtividade, o fundamental a reter é que o progresso técnico implica um aumento da produtividade do trabalho. E progresso técnico no sistema capitalista significa progresso das técnicas capitalistas destinadas a aumentar o lucro dos proprietários privados dos meios de produção. É preciso esclarecer que o aumento da produtividade do trabalho não é uma necessidade apenas do sistema capitalista. Mas, embora seja anterior ao capitalismo, o crescimento da produtividade do

trabalho acelerou-se nesse sistema devido ao ritmo de desenvolvimento que assumiu aí o progresso técnico. O que o sistema capitalista agregou ao desenvolvimento das técnicas de produção foi o controle do processo de trabalho, ou seja, tanto quanto propiciar uma maior eficiência do operário, o objetivo do progresso técnico no capitalismo também é o de submeter o trabalho ao capital. Assim, por exemplo, um operário numa linha de montagem não tem mais controle sobre aquilo que está produzindo, nem sobre o ritmo do seu próprio trabalho. É antes a velocidade da esteira que comanda os seus movimentos musculares; é a divisão do trabalho em inúmeras partes que determina quais são as suas tarefas; é, enfim, a seqüência prevista dessas tarefas que determina o produto final acabado.

Por isso, não se pode querer dissociar o desenvolvimento de uma determinada técnica de sua forma de utilização. Não existe a (falsa) questão levantada por David Ricardo de que determinada tecnologia é boa, o seu uso é que é inadequado. As máquinas inventadas na era capitalista, por exemplo, supõem uma determinada divisão do trabalho própria desse sistema: elas necessitam de um operário que as maneje, numa determinada velocidade e ritmo que não são os trabalhadores que decidem. Já no século XIX, em plena época da revolução industrial na Inglaterra, John Stuart Mill dizia que era “duvidoso que as invenções mecânicas feitas até agora tenham aliviado a labuta diária de algum ser humano”. Marx o corrigiu: “de algum ser humano que não viva do trabalho alheio. As máquinas aumentaram certamente o número dos abastados ociosos”. E esclareceu:

“Não é esse (aliviar a labuta diária do trabalhador) o objetivo do capital quando emprega maquinaria. Esse emprego, como qualquer outro desenvolvimento da força produtiva do trabalho (no sistema capitalista), tem por fim baratear as mercadorias, encurtar a parte do dia de trabalho da qual precisa o trabalhador para si mesmo (trabalho necessário) para ampliar a outra parte (trabalho excedente) que ele dá gratuitamente ao capitalista” (Marx, 1971, v. 1: 423-4 – Parênteses nossos).

Considerando o processo de aumento da produtividade num plano geral, podemos avaliar a sua importância na elevação dos lucros no sistema produtivo como um todo, ou seja, no processo de acumulação de capital. Trata-se, aqui, de compreender a importância do aumento de

produtividade em determinados ramos produtivos, entre os quais destacaremos especificamente a agricultura, no processo de acumulação de capital.

Sabe-se que o tempo de trabalho total requerido para produzir uma mercadoria compõe-se do tempo de trabalho necessário à reprodução da força de trabalho gasta nessa produção e do tempo de trabalho excedente, o qual será apropriado pelos detentores dos meios de produção empregados. O tempo de trabalho necessário representa, pois, o valor da força de trabalho que deverá ser repostado ao final do processo produtivo. Sabe-se, também, que para aumentar o trabalho excedente, dada a duração e a intensidade do trabalho, é mister diminuir a fração do trabalho necessário, ou seja, é mister reduzir o valor da força de trabalho empregada, em termos relativos ao tempo de trabalho total. Como em qualquer outra mercadoria, esse valor é determinado pelo tempo de trabalho necessário à sua produção e reprodução, isto é, pelo tempo necessário à produção dos meios de subsistência que vão garantir a existência dos trabalhadores. Em outras palavras, o valor da força de trabalho equivale ao valor dos meios de subsistência que são necessários, inclusive de um ponto de vista moral e histórico, para manter o nível de vida normal dos trabalhadores e garantir a sua procriação.

Sendo assim, o rebaixamento do valor da força de trabalho só pode advir do barateamento das mercadorias (em termos de valor) que entram direta ou indiretamente no conjunto dos meios de subsistência necessários à reprodução da força de trabalho. Este barateamento ou redução do valor, por sua vez, será função dos aumentos de produtividade nos ramos correspondentes a tais mercadorias. Além disso, contribui para esse barateamento a redução do valor dos meios de produção (capital constante) necessários à produção das mercadorias necessárias ao trabalhador.

Assim, por exemplo, se a “cesta de consumo” necessária à reposição do valor da força de trabalho e à sua reprodução é constituída principalmente por alimentos, vestuário e habitação,³ os aumentos de

³ Por exemplo, a estrutura dos orçamentos da família assalariada em São Paulo, estabelecida pelo DIEESE, prevê os seguintes itens que compoem a cesta de consumo do trabalhador: alimentação, habitação, vestuário, saúde, higiene pessoal, limpeza doméstica, equipamento

produtividade na agricultura, na indústria têxtil e na construção civil são fundamentais ao rebaixamento do valor da força de trabalho em geral. O mesmo ocorre em relação aos ramos que fornecem os meios de produção para a agricultura e as máquinas e matérias-primas para a indústria têxtil e a construção civil.

Podemos vislumbrar de imediato a importância que adquire então a elevação da produtividade do trabalho agrícola nesse contexto, pois a agricultura constitui um dos setores prioritários no fornecimento das mercadorias (tanto alimentos, como matérias-primas, tais como fibras têxteis, madeiras para construção, etc.) que participam diretamente da subsistência e reprodução do trabalhador.

Assim, a introdução de novos processos técnicos, como a mecanização, a adubação química, a irrigação, etc., as transformações nas relações sociais de trabalho, a divisão mais eficiente das tarefas agrícolas, enfim, as modificações destinadas a incrementar a produtividade na agricultura se traduzem não apenas no aumento do trabalho excedente na própria agricultura, mas contribuem diretamente para rebaixar o valor da força de trabalho na sociedade como um todo. Em outras palavras, contribuem para elevar a taxa geral de mais-valia e, assim, para a acumulação de capital.

Antes de avançarmos nessa análise convém situar adequadamente o que se entende por produtividade, porque existem diversas maneiras de medir a produtividade, especialmente na agricultura, onde a dependência das condições naturais, especialmente a terra, passa a ser um elemento complicador em comparação com a indústria. Adotando a indicação de Miglioli et al. (s.d.), é possível dividir as medidas da produtividade em dois grupos básicos: as medidas **diretas**, isto é, aquelas em que a produtividade é avaliada em função direta da quantidade de trabalho empregada; e as medidas **indiretas**, em que a produção é relacionada de forma direta com os meios de produção (terra, máquinas, etc.) utilizados e, por conseguinte, apenas indiretamente com o trabalho.

doméstico, transporte, educação e cultura, recreação e fumo. Os itens alimentação, habitação e vestuário entram com um peso relativo superior a 70% nos diversos estratos de renda.

A produtividade em função direta do trabalho é usualmente denominada **produtividade do trabalho**, o que é até certo ponto redundante, visto que a noção mesma de produtividade refere-se a um atributo do trabalho humano. No entanto, essa terminologia tornou-se corrente, tendo em vista a distinção necessária em relação às medidas indiretas. Nesse caso podem-se ainda distinguir duas formas de avaliar a produtividade: em termos físicos (produção física por unidade de tempo de trabalho) e em termos monetários (valor da produção por unidade de tempo de trabalho e valor agregado⁴ por unidade de tempo de trabalho).

Quanto às medidas indiretas, as mais importantes são a “produtividade da terra” e a “produtividade do capital”.

A “produtividade da terra” refere-se à produção (em unidades físicas ou monetárias) que se obtém por unidade de área, enquanto a “produtividade do capital” é usualmente referida com a relação entre o valor monetário da produção obtida e o valor do capital em unidades monetárias (meios de produção, matérias-primas e insumos) aplicado na produção.

O suposto teórico que está por trás dessas medidas é a atribuição, aos componentes do capital e à terra, de um papel equivalente ao da força de trabalho na geração do valor do produto criado. Com isso, coloca-se no mesmo plano de igualdade a participação dos três elementos – capital, terra e trabalho – na criação do valor do novo produto, tratando-a como mera “combinação de fatores produtivos”, em princípio detentores todos de capacidade produtiva por si mesmos.

No entanto, apenas a força de trabalho tem a capacidade intrínseca de criar novo valor durante o processo de produção, repondo o valor a si correspondente e reproduzindo ainda um valor excedente (a mais-valia, no processo de produção capitalista). O capital, materializado nos meios de produção, limita-se apenas a transferir ao novo produto o valor que já traz em si cristalizado, fruto de processos de trabalho anteriores. A terra, por sua vez, não transfere valor algum ao produto, por ser em si destituída de valor, constituindo apenas o substrato ou a base

⁴ Valor agregado é a diferença entre o valor da produção e o valor dos insumos empregados, expressando o valor efetivamente adicionado pela força de trabalho no processo de produção.

onde vai desenrolar-se o processo de trabalho. Deste ponto de vista teórico, são bastante distintos os papéis desempenhados pelos diferentes elementos materiais da produção, o que conduz a diferentes formas de interpretar e analisar sua “produtividade”.

A evolução da produtividade

O objetivo das indicações anteriores, embora sumárias, foi preparar uma base conceitual para a análise da evolução da produtividade na agricultura brasileira no período recente, em função principalmente das mudanças tecnológicas ocorridas a partir do final dos anos 50.

Essas mudanças tecnológicas dizem respeito principalmente à mecanização e à expansão do uso de fertilizantes e defensivos na agricultura. Alguns dados disponíveis são apresentados na Tabela 1.

Se compararmos esses dados com os de um país capitalista mais desenvolvido ou com os da agricultura paulista, por exemplo, chegaremos à conclusão de que o nível de tecnificação da agricultura brasileira é bastante baixo.⁵ Não é esse, porém o objetivo neste momento. O que pretendemos não é enfatizar o grau relativo de tecnificação, mas sim verificar o seu rápido crescimento no período 1950/75. Neste sentido, é notável o aumento do número de tratores e arados mecânicos entre 1950 e 1960, bem como a firme evolução de todos os indicadores da Tabela 1 no período 1960/75 (exceto arados de tração mecânica).

Esse movimento de tecnificação afeta de maneira direta a produtividade do trabalho agrícola, que é o ponto que nos interessa mais de perto.

Vamos considerar a evolução da produtividade segundo diferentes formas de medidas, alertando desde logo sobre as dificuldades de obter informações para longos períodos e para as diversas regiões do país. Por causa dessas dificuldades, nem sempre será possível apresentar

⁵ Por exemplo, no estado de São Paulo, em 1975, a potência disponível de tratores por 1.000 equivalentes/homem era igual a 3.909 CV e os estabelecimentos com adubação representavam 62% do total de estabelecimentos.

séries temporais completas e dados comparáveis para as regiões, de forma que as análises que seguem mostram-se bastante incompletas. Indicam, todavia, o sentido geral da evolução da produtividade, necessário para a devida compreensão dos efeitos do progresso técnico na agricultura.

Tabela 1
Alguns indicadores da tecnificação da agricultura brasileira, 1940 a 1975

Indicador/Ano	1940	1950	1960	1970	1975
Número de tratores	1.410	8.372	61.345	165.870	323.113
Potência total disponível (mil CV)	nd	nd	2.627	7.637	16.608
Potência disponível (CV)/1.000 equiv.- homem	nd	nd	nc	520	984
N. de arados de tr. animal	156.790	659.683	846.704	1.718.041	1.758.051
N. de arados de tr. mecânica	11.283	54.576	130.397	160.884	335.909
N. de est. com adubação	nd	nd	440.459	915.800	1.111.849
% de est. com adubação	nd	nd	13,2	18,6	22,3

nd = informação não disponível

nc = informação disponível mas não comparável

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (vários anos).

A produtividade física do trabalho

Devido à dificuldade de obter dados fidedignos e representativos em termos do Brasil, ilustraremos esta seção apenas com dados para o estado de São Paulo.

As Tabelas 2, 3 e 4 mostram a evolução da produtividade física do trabalho para três culturas bastante representativas no estado de São Paulo, tanto em termos da área que ocupam, como do volume de mão-de-obra que absorvem nesse estado, ou seja, o algodão, o café e a cana-de-açúcar.

Essas tabelas foram construídas a partir de dados disponíveis em publicações da Secretaria da Agricultura do estado de São Paulo, referentes à absorção de mão-de-obra nas várias operações agrícolas (coeficientes técnicos). Sendo especificada a produção física por unidade de área e as necessidades médias de trabalho (em homens/dia por

hectare), foi possível transformar os dados para convertê-los na forma em que aparecem a seguir.⁶

A evolução apresentada na Tabela 2 tem dois pontos de inflexão significativos: o primeiro é o aumento de cerca de 50% na produtividade do trabalho na cultura do algodão em São Paulo ocorrido na década dos 50, que se deve primordialmente à introdução de tecnologia de tipo “físico-química”,⁷ representada pela adubação química, a qual vai ocasionar uma elevação de mais de 150% na produção obtida por hectare (de 615 para 1.545 kg/ha). O segundo grande salto na produtividade dá-se com a introdução da colheita mecanizada: a colhedeira dispensa cerca de 97% do trabalho utilizado nessa operação, o qual, por sua vez, representa mais de 70% do total de tempo de trabalho necessário na cultura. Com isso, a produtividade passa de cerca de 30 kg de algodão por homem/dia para mais de 110 kg, o que representa nada menos que um acréscimo superior a 260% na produtividade. Isto não é uma peculiaridade da cultura, mas sim uma regra geral, segundo a qual as inovações mecânicas são as que possuem maior capacidade de potenciar a força de trabalho.

Os demais incrementos da produtividade que aparecem ao longo do período 1950/80 na Tabela 2 devem-se basicamente também à introdução de equipamentos mecânicos nas operações de preparo do solo, plantio e capinas.

Note-se que a “produtividade” por hectare não acompanha necessariamente a evolução da produtividade do trabalho, por razões que serão expostas adiante. Por exemplo, a produção obtida por hectare em 1960 e 1980 foi a mesma, embora a produtividade do trabalho tenha crescido significativamente.

6 Para os dados originais, inclusive discriminados por operação agrícola, consultar Graziano da Silva (1981b, Parte B).

7 Costuma-se classificar a tecnologia agrícola em três grupos: inovações físicas ou físico-químicas, que modificam as condições naturais dos solos e plantas; as inovações mecânicas, que afetam a intensidade e o ritmo do trabalho; e inovações biológicas, que afetam o período de produção e potenciam os efeitos das inovações mecânicas e físicas. (Ver Graziano da Silva, 1981a: 32).

Tabela 2
 Produtividade do trabalho na cultura do algodão, 1951/52 a 1979/80,
 no estado de São Paulo
 (em kg de algodão em caroço por homem/dia empregado)

Safras e Produtividade	1951/52	1960/61	1965/66	1970/71	1974/75	1979/80
	(TMA)	(TA)	(TMA)	(TA)	(TMA)	(TM)
Produtividade (kg/Hd)	13,8	20,4	22,3	18,9	23,4	32,8
Rendimento físico (kg/ha)	615	1.545	1.545	1.350	1.545	1.545

(TA) = tração animal

(TMA) = tração motomecanizada e animal

(TM) = tração motomecanizada com colheita manual

(CM) = tração motomecanizada com colheita mecânica

Fonte: Agricultura em São Paulo e Informações Econômicas do IEA (vários anos).

A Tabela 3 mostra o mesmo tipo de evolução, para a cultura do café.

Podemos observar, agora, que ocorre apenas um salto positivo de maior expressão, entre 1948/49 e 1957/58. Esse incremento de 45% na produtividade é função basicamente da complementação da adubação orgânica pela adubação química e da introdução da mecanização nas capinas. Note-se que, se compararmos a produtividade no sistema manual em 1948/49 com o mesmo tipo de sistema em 1969/70, podemos atribuir boa parte do diferencial de produtividade aos efeitos da melhor adubação. É interessante comprovar esse fato, através do rendimento físico: por se tratar de uma inovação química, a elevação da produtividade reflete-se numa elevação também do rendimento físico por 1.000 pés, como se vê na Tabela 3.

Tabela 3
Produtividade do trabalho na manutenção do cafezal, 1948/49 a 1979/80,
no estado de São Paulo
(em quilos de café em coco por homem/dia empregado)

Safra e	1948/49	1957/58	1969/70	1979/80
produtividade	(SMT)	(SCM)	(SMT)	(SCM)
Produtividade (kg/Hd)	15,3	22,2	21,1	15,0
Rendimento físico (kg café coco/1.000 pés)	1.188	1.880	1.880	1.480

(SMT) = sistema manual típico

(SCM) = sistema de capinas parcialmente mecanizadas

Fonte: Agricultura em São Paulo e Informações Econômicas do IEA (vários anos).

Devido à dificuldade da mecanização da colheita do café, que absorve quase metade do trabalho total requerido no ciclo dessa cultura, a produtividade tem permanecido praticamente estável nos últimos anos, chegando até mesmo a sofrer ligeiro decréscimo em 1979/80, em função da diminuição do rendimento por unidade de área. Isto se deve à disseminação da “ferrugem”, doença que exige para o seu controle várias pulverizações ao ano, o que evidentemente implica um dispêndio adicional de trabalho em relação à situação anterior ao seu aparecimento no Brasil.

Tabela 4
 Produtividade do trabalho na cultura de cana-de-açúcar (médias de 3 cortes), 1960/61 a partir de 1979/80,
 no estado de São Paulo (em toneladas de cana por homem/dia empregado)

Safras e Produtividade	1951/52	1960/61	1965/66	1970/71	1974/75	1979/80
	(TMA)	(TA)	(TMA)	(TA)	(TMA)	(TM)
Produtividade (kg/Hd)	1,84	2,41	1,13	1,68	2,05	2,43
Rendimento físico (kg/ha)	76	76	40	50	72	76

(TA) = tração animal

(TMA) = tração motomecanizada e animal

(TM) = tração motomecanizada com colheita manual

(CM) = tração motomecanizada com colheita mecânica

Fonte: Agricultura em São Paulo e Informações Econômicas do IEA (vários anos).

A Tabela 4 refere-se à produtividade do trabalho na cultura da cana-de-açúcar. Novamente, podemos notar a influência decisiva da mecanização da colheita na elevação da produtividade, além da superioridade dos processos mecanizados (TMA e TM) sobre o processo baseado exclusivamente na tração animal (TA). Aqui fica mais patente ainda o caráter secundário que pode assumir o rendimento físico por hectare. Por exemplo, se compararmos a safra 1960/61, tração animal, com a safra 1979/80 totalmente mecanizada, verificamos que a produtividade do trabalho cresceu 260%, embora o rendimento por hectare tenha permanecido inalterado (76 t/ha).

Os três exemplos apresentados deixam transparecer de forma clara o efeito do progresso técnico sobre a produtividade do trabalho. O mérito desses exemplos é tornarem possível avaliar a produtividade segundo a produção física (em quantidades dos produtos) obtida por unidade de tempo de trabalho (em homens/dia), de modo a mostrar resultados em princípio sem distorções do ponto de vista metodológico, que resultariam das medidas monetárias devido ao uso de deflatores.

A produtividade em valor da produção

Para avaliar a produtividade no setor agrícola como um todo, a única forma viável é transformar a produção em valores homogêneos (unidades monetárias). Utilizaremos como exemplo a evolução da produtividade (em valor monetário da produção por equivalente/homem) no período 1970/75 em várias Unidades da Federação. Mesmo tratando-se de um período relativamente curto⁸ para se depreender uma tendência global, ele não pode ser considerado atípico e permite avaliar o sentido das transformações ocorridas.

Duas questões metodológicas impõem-se aqui: primeiro, o cálculo dos valores da produção a preços constantes, que envolve uma série de problemas ligados à escolha dos índices deflatores; segundo a

⁸ Escolhido em função da disponibilidade de dados, bem como as Unidades da Federação selecionadas.

transformação do número de pessoas ocupadas em equivalentes/homem/ano.

Quanto à primeira, utilizamos como deflator o índice de preços recebidos pelos agricultores (Índices Agregados – Agropecuária, da FGV), o que implica supor que a composição dos produtos que entram na confecção do índice reflete adequadamente a composição da produção agropecuária global em cada Unidade da Federação.

Quanto à segunda questão apontada, utilizamos fatores de conversão indicados por Graziano da Silva (1981b), de modo a transformar o número de pessoas ocupadas (maiores e menores, homens e mulheres, trabalhadores permanentes e temporários) em unidades homogêneas de força de trabalho correspondentes ao trabalho de um homem adulto ocupado 300 dias por ano. A Tabela 5 mostra os resultados obtidos para a conversão do número de pessoas ocupadas em equivalentes/homem/ano.

Podemos notar que entre 1970 e 1975 a agricultura brasileira observou mais 2,2 milhões de equivalentes/homem, o que dá uma taxa média anual de 2,8% de aumento da força de trabalho ocupada. O único estado onde se verifica um decréscimo absoluto do emprego agrícola é São Paulo, o que revela o alto grau alcançado pelo desenvolvimento capitalista da agricultura nessa região. Essa redução se deve a uma série de fatores entre os quais deve-se destacar o elevado índice de mecanização alcançado em São Paulo, aliado ao esgotamento da fronteira agrícola do estado.

Na Tabela 6 encontram-se os valores obtidos para a produtividade em valor da produção (Cr\$ constantes de 1977) para 1970 e 1975.

Cabe notar, inicialmente, a grande diversidade entre os Estados, variando a produtividade desde cerca de Cr\$ 3 mil de 1977 por equivalente/homem no Maranhão até cerca de Cr\$ 40 mil de 1977 em São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Todos os estados das regiões Nordeste e Centro-Oeste, mais Minas Gerais e Santa Catarina, apresentam produtividades inferiores à média do Brasil tanto em 1970 como em 1975, notadamente aos estados do Nordeste, cuja agricultura opera a níveis de produtividade duas a cinco vezes inferiores à média

brasileira. Um fato assustador é o decréscimo real da produtividade agrícola no Maranhão e em Sergipe entre 1970 e 1975, a taxas não desprezíveis.

Tabela 5
Número total de equivalentes/homem/ano empregados na agricultura, 1970 e 1975,
Brasil e Unidades da Federação

Unidades da Federação	1970	1975	Taxa anual de variação (%)
Maranhão	955.799	1.290.212	+6,2
Ceará	878.002	921.564	+1,0
Rio Grande do Norte	263.068	314.195	+3,6
Paraíba	485.471	621.589	+5,1
Pernambuco	883.292	910.200	+0,6
Alagoas	355.899	412.572	+3,0
Sergipe	216.757	230.745	+1,3
Bahia	1.574.824	1.819.349	+2,9
Minas Gerais	1.770.514	1.891.030	+1,3
Espírito Santo	259.254	266.202	+0,5
Rio de Janeiro (+ GB)	232.394	246.513	+1,2
São Paulo	1.349.947	1.326.643	-0,3
Paraná	1.610.030	1.711.799	+1,5
Santa Catarina	546.431	595.218	+1,7
Rio Grande do Sul	1.175.965	1.385.728	+3,3
Mato Grosso (+ MS)	326.870	427.617	+5,5
Goiás	512.126	661.463	+5,3
Brasil	14.694.031	16.874.204	+2,8

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

Essa grande diversidade dos valores observados entre os estados pode ser atribuída a uma série de fatores: a diversidade dos recursos naturais disponíveis, principalmente a qualidade das terras; o grau de tecnificação da agricultura, tanto do ponto de vista biológico (sementes e mudas selecionadas, variedades adequadas, etc.) como físico-químico (adubos, corretivos, defensivos, etc.) e mecânico (máquinas e instrumentos); o tipo de atividade desenvolvida (intensiva ou extensiva); e outros. Deve-se adicionar ainda as diferenças introduzidas pela diversidade dos preços na composição do produto total de cada região, que estará afetando o valor da produção utilizado no cálculo da produtividade. De maneira global, porém, a distorção introduzida pelos preços não seria suficiente para explicar uma separação tão nítida entre os estados das regiões Sul e Sudeste e os estados nordestinos no que diz

respeito à produtividade. Certamente, o grande divisor de águas não é nenhum elemento “natural”, nem uma distorção metodológica, mas sim o próprio grau de desenvolvimento atingido pelas forças produtivas numa e noutra região. Em outras palavras, o diferencial de produtividade deve ser explicado prioritariamente pelos diferentes níveis de absorção do progresso técnico nas várias regiões.

Tabela 6
Valor real da produção ⁽¹⁾ por equivalente/homem/ano empregado na agricultura, 1970 e 1975, Brasil e Unidades da Federação (Cr\$ constantes de 1977)

Unidades da Federação	1970	1975	Taxa anual de variação (%)
Maranhão	3.191	2.769	-2,8
Ceará	4.153	5.521	+5,9
Rio Grande do Norte	5.553	6.570	+3,4
Paraíba	5.269	6.047	+2,8
Pernambuco	7.437	9.368	+4,7
Alagoas	7.581	10.460	+6,7
Sergipe	7.473	6.865	-1,7
Bahia	14.439	16.032	+2,1
Minas Gerais	17.126	23.109	+6,2
Espírito Santo	27.829	31.132	+2,3
Rio de Janeiro (+ GB)	22.448	26.081	+3,0
São Paulo	36.216	49.735	+6,5
Paraná	33.060	51.623	+9,3
Santa Catarina	18.841	22.993	+4,1
Rio Grande do Sul	38.096	45.109	+3,4
Mato Grosso (+ MS)	20.267	21.360	+1,1
Goiás	15.561	16.955	+1,7
Brasil	20.760	25.778	+4,4

⁽¹⁾ Deflacionado pelo Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores, da FGV.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

Isto pode ser comprovado pelos dados da Tabela 7, onde se encontram os valores do capital constante⁹ por equivalente/homem empregado, ou seja, o valor dos meios de produção (exceto a terra) que cabe a cada trabalhador manusear, em média. Como se deduz facilmente, esta relação é também uma medida complementar da produtividade,

9 Valor dos bens produtivos (instalações e benfeitorias, culturas permanentes e matas plantadas, animais de criação e de trabalho, máquinas e instrumentos, veículos e outros meios de transporte) + valor das despesas (adubos e corretivos, sementes e mudas, inseticidas e fungicidas, medicamentos, ração e sal para animais, transporte da produção, outras despesas).

constituindo uma aproximação da composição técnica do capital na agricultura.

Tabela 7
Valor do capital constante por equivalente/homem/ano na agricultura, 1970 e 1975, algumas Unidades da Federação ⁽¹⁾
(Cr\$ constantes de 1977) ⁽²⁾

Unidades da Federação	1970	1975
Ceará	7.757	13.405
Pernambuco	7.666	16.576
Minas Gerais	24.625	56.354
Espírito Santo	24.203	61.402
São Paulo	52.557	112.315
Paraná	27.211	48.169
Santa Catarina	19.512	47.476
Rio Grande do Sul	44.340	74.761

⁽¹⁾ As únicas para as quais é disponível o Índice de Preços Pagos pelos agricultores.

⁽²⁾ O valor dos bens de capital foi deflacionado pelo Índice Geral de Preços, da FGV e o valor das despesas correntes foi deflacionado pelo Índice de Preços Pagos pelos Agricultores, da FGV.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

Apesar do pequeno número de Unidades da Federação da Tabela 7, é possível observar o nítido contraste entre Ceará e Pernambuco e os demais estados (do Sul e Sudeste): o valor monetário do capital constante disponível para cada trabalhador (equivalente/homem) na agricultura sulina supera em duas a cinco vezes o dos estados nordestinos, atestando a maior tecnificação alcançada por aquela área.

É possível construir inúmeros indicadores para avaliar o grau de tecnificação da agricultura, mas, para evitar o excesso de tabelas, apresentamos a seguir apenas mais dois, que refletem adequadamente as distintas condições dentro da agricultura brasileira. O primeiro refere-se à proporção dos estabelecimentos agropecuários que utilizam força mecânica (exclusiva e/ou combinada com tração animal), que indica o avanço da mecanização na agricultura; o outro refere-se ao uso de fertilizantes (químicos e/ou orgânicos), que mostra outro aspecto da tecnificação.

A proporção dos estabelecimentos que utilizavam força mecânica em 1970 só era expressiva em São Paulo, Goiás e na região Sul, sendo

que nos estados do Nordeste ela era praticamente desprezível. Porém, excetuando Santa Catarina, essa proporção cresce significativamente entre 1970 e 1975 em todos os estados, embora mantendo as fortes desigualdades regionais. Para a média do Brasil, a proporção de estabelecimentos com força mecânica mais do que dobra no período, revelando o avanço da mecanização agrícola.¹⁰

O uso de fertilizantes também se expandiu, elevando-se as proporções de estabelecimentos informantes, especialmente nas regiões Sul e Centro-Oeste. No Nordeste, ao contrário, as proporções praticamente não se alteram entre 1970 e 1975, indicando que a aplicação de fertilizantes não avançou significativamente na região. Também com relação ao uso desta técnica podemos constatar o mesmo tipo de diversidade regional já referida.

Tabela 8
Indicadores de tecnificação agrícola, 1970 e 1975. Brasil e Unidades da Federação
(% do total de estabelecimentos)

Unidades da Federação	Uso de força mecânica		Uso de fertilizantes	
	1970	1975	1970	1975
Maranhão	0,1	0,9	0,4	0,3
Ceará	1,0	11,6	7,3	5,7
Rio Grande do Norte	0,7	10,8	9,9	9,7
Paraíba	0,7	9,3	4,0	4,7
Pernambuco	1,2	5,1	6,4	8,6
Alagoas	1,3	4,8	7,0	12,1
Sergipe	0,8	6,0	27,2	28,9
Bahia	2,0	7,9	9,9	13,3
Minas Gerais	6,8	15,3	30,5	39,2
Espírito Santo	3,7	11,3	13,0	23,9
Rio de Janeiro (+ GB)	8,7	15,8	23,7	26,5
São Paulo	25,5	33,4	47,5	62,0
Paraná	8,8	25,6	14,8	27,6
Santa Catarina	10,8	10,5	33,4	42,1
Rio Grande do Sul	11,3	37,0	54,5	58,5
Mato Grosso (+ MS)	6,2	17,9	1,4	5,8
Goiás	13,9	27,2	5,6	19,7
Brasil	6,2	14,5	18,6	22,3

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

¹⁰ Embora se trate de proporções, deve-se lembrar que o número total de estabelecimentos cresceu em quase todas as regiões e no Brasil em conjunto entre 1970 e 1975, o que permite as considerações anteriores.

Esses dados justificam, ao menos em parte, os diferenciais de produtividade anteriormente apontados e a sua evolução nos cinco anos em questão.

Os dados até aqui apresentados dizem respeito à produtividade medida pelo valor bruto da produção agropecuária e, como já foi indicado, é possível melhorar essa medida a fim de eliminar a influência das despesas no valor da produtividade. Em outras palavras, é possível medir a produtividade por meio do valor efetivamente agregado pelo trabalho ao produto, cujos dados encontram-se na Tabela 9.

Dois fatos merecem ser destacados novamente: os contrastes regionais dos níveis de produtividade e, o mais importante, as elevadas taxas anuais de crescimento de produtividade, em todos os estados selecionados. É interessante notar que no Rio Grande do Sul, que apresenta o maior valor agregado por trabalhador em 1970, esse valor cresce a um ritmo menor, provavelmente devido ao alto patamar já atingido, de forma que em 1975 é superado por São Paulo e Paraná. Santa Catarina, que apresenta a menor produtividade (em valor agregado) da região Sul, mostra uma baixa taxa de crescimento, apesar do elevado aumento da relação capital/trabalho mostrada na Tabela 7.

Tabela 9
Valor agregado por equivalente/homem/ano na agricultura, 1970 e 1975
(Cr\$ constantes de 1977) ⁽¹⁾

Unidades da Federação	1970	1975	Taxa anual de variação (%)
Ceará	3.261	4.547	+6,9
Pernambuco	6.082	7.229	+3,5
Minas Gerais	15.288	18.870	+4,3
Espírito Santo	25.289	28.036	+2,1
São Paulo	27.202	36.813	+6,2
Paraná	29.964	46.432	+9,2
Santa Catarina	16.655	18.180	+1,8
Rio Grande do Sul	32.202	35.377	+1,9

⁽¹⁾ O valor da produção foi deflacionado pelo Índice de Preços Recebidos pelos agricultores e o valor das despesas foi deflacionado pelo Índice de Preços Pagos pelos Agricultores, da FGV, base 1977 = 100.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

Em resumo, a análise da produtividade do trabalho tanto através do valor total do produto como do valor agregado revela um crescimento

positivo-coerente, portanto, com a tendência esperada teoricamente no processo de desenvolvimento capitalista – embora mantendo as desigualdades e os diversos ritmos entre as regiões do país.

Gostaríamos, contudo, de deixar indicado que a medida comumente utilizada para medir a produtividade – o rendimento físico por unidade de área ou “produtividade da terra” – não acompanhou os substanciais aumentos da produtividade do trabalho na agricultura brasileira. A Tabela 10, reproduzida de Mendonça de Barros & Graham (1978: 700), revela o comportamento extremamente desfavorável dessa “produtividade” no período 1968/76, especialmente no grupo de produtos domésticos (que inclui a quase totalidade dos alimentos consumidos internamente). A única exceção é o estado de São Paulo, embora o peso da produção paulista de alimentos no total do país seja pequeno.

Tabela 10
Taxas de crescimento da produtividade da terra por grupos de produtos e regiões, 1968/76
(%)

Produtos e Regiões	1968/76
Exportáveis – Nordeste	4,90
Exportáveis sem café – Nordeste	4,25
Domésticos – Nordeste	-4,25
Exportáveis – Centro-Sul	0,00
Exportáveis sem café – Centro-Sul	0,00
Domésticos – Centro-Sul	0,00
Exportáveis – São Paulo	12,59
Exportáveis sem café – São Paulo	0,00
Domésticos – São Paulo	8,02
Exportáveis – Brasil	0,00
Domésticos – Brasil	0,00

Notas: O Centro-Sul exclui São Paulo. Taxas calculadas pela regressão de forma $x_t = a \cdot e^{bt}$. Onde aparecem os valores 0,00 significa que os coeficientes estimados não diferem estatisticamente de zero.

Fonte: Mendonça de Barros & Graham (1978: 700).

A explicação para essa disparidade do comportamento das produtividades da terra e do trabalho reside fundamentalmente no efeito diferenciado da mecanização sobre uma e outra: a mecanização, ao aumentar a relação área trabalhada/pessoa, eleva a produtividade do trabalho (mesmo mantida constante a produção por hectare); a produtividade terra, ao contrário, é diretamente proporcional à

produtividade do trabalho mas inversamente proporcional à relação área trabalhada por pessoa, como sintetizam as seguintes identidades:

$$\frac{\text{Produção}}{\text{Pessoa}} = \frac{\text{Produção}}{\text{Área}} \times \frac{\text{Área}}{\text{Pessoa}}$$

$$\frac{\text{Produção}}{\text{Área}} = \frac{\text{Produção}}{\text{Pessoa}} \times \frac{\text{Pessoas}}{\text{Área}}$$

Pode-se deduzir que a taxa de crescimento da produtividade da terra depende diretamente da taxa de crescimento da produção por trabalhador e inversamente da taxa de crescimento da área por trabalhador; a taxa de crescimento da produtividade do trabalho, por sua vez, depende diretamente da taxa de crescimento da produção por área e diretamente da taxa de crescimento da área por trabalhador.

Medidas complementares da produtividade

Vimos anteriormente que é possível avaliar indiretamente a produtividade através de outras relações, como o valor monetário da produção por unidade de área ou por unidade de capital empregado. Já foi discutido também que essas medidas apresentam limitações, mas podem ser úteis para complementar a análise da evolução da produtividade do trabalho.

Nesta seção apresentaremos os dados relativos a apenas algumas dessas medidas, para 1970 e 1975.

A Tabela 11 mostra o valor da produção e o valor do capital constante¹¹ por unidade de área explorada,¹² bem como a área explorada

11 Representado pelo "valor dos bens" (instalações e benfeitorias, culturas permanentes e matas plantadas, animais de criação e de trabalho, máquinas e instrumentos, veículos e outros meios de transporte) + o valor das despesas (adubos e corretivos, sementes e mudas, defensivos, medicamentos e alimentação animal, transporte e outras).

por unidade de força de trabalho. É claro que essas três relações estão intimamente interligadas, de forma que é possível interpretar a produção por unidade de área como o resultado dessa inter-relação, uma vez que ela depende do volume de capital e da força de trabalho aí empregados.

Tabela 11
Valor da produção e valor do capital constante por hectare de área explorada e área explorada (ha) por Equivalente/homem/ano, 1970 e 1975 (Cr\$ constantes de 1977) ⁽¹⁾

Unidades da Federação	Valor da produção (Cr\$/ha)		Capital const. (Cr\$/ha)		Área expl. (ha)/eH	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Ceará	378	612	706	1.487	11,0	9,0
Pernambuco	1.374	1.735	1.416	3.069	5,4	5,4
Minas Gerais	815	1.078	1.172	2.628	21,0	21,4
Espírito Santo	2.252	2.494	1.959	4.919	12,4	12,5
São Paulo	2.625	3.498	3.809	7.900	13,8	14,2
Paraná	4.511	6.899	3.713	6.437	7,3	7,5
Santa Catarina	1.855	2.504	1.921	5.169	10,2	9,2
Rio Grande do Sul	2.076	2.887	2.416	4.785	18,4	15,6

⁽¹⁾ O valor da produção foi deflacionado pelo Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores: o valor das despesas pelo Índice Geral de Preços, todos da FGV, base 1977 = 100.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

Regra geral, quanto maiores são os valores monetários do capital empregado por hectare explorado, maiores são os valores da produção obtidos, favorecendo, portanto, os estados de agricultura mais tecnificada, como São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

Tanto o valor do capital como o valor da produção por hectare explorado crescem no período 1970/75, nos oito estados selecionados, destacando-se o Paraná, onde o valor real da produção por hectare aumenta mais de 50% no período, além de apresentar o maior valor absoluto nos dois anos.

O curto período com dados disponíveis da Tabela 11 mostra-se um caso particular em que a relação valor monetário da produção/unidade de área reflete adequadamente a evolução da produtividade (do trabalho) porque a relação área explorada/pessoa ocupada mantém-se praticamente constante no período. As últimas colunas da Tabela 11

¹² Área com culturas (permanentes ou temporárias), pastagens (naturais ou plantadas) e matas (naturais ou plantadas).

mostram que entre 1970 e 1975 a área explorada por equivalente/homem/ano pouco variou, mantendo-se praticamente estável nas oito unidades selecionadas. A tendência dessa variável a longo prazo seria no sentido de aumentar, devido à introdução da mecanização; a curto prazo, porém, existe um elemento extremamente importante a contrapor-se a essa tendência, que é a passagem de atividades extensivas (como a pecuária praticada em pastos naturais) para atividades intensivas (pecuária intensiva ou culturas), que tendem a absorver mais mão-de-obra por unidade de área. Este é, por exemplo, o caso típico do Rio Grande do Sul, que nos anos recentes vem transformando áreas de pecuária tradicional (pouco absorvedoras de mão-de-obra) em áreas de lavoura empresarial, como de arroz e soja (altamente absorvedoras de mão-de-obra em comparação com a pecuária). Pode-se ver pelos dados da Tabela 12, que as atividades em que diminuiu a área exploradora por pessoa ocupada, ou seja, a agricultura e agropecuária e a pecuária, foram justamente aquelas em que houve uma intensificação da produção por unidade de área (aumentou o valor real da produção por hectare explorado). A única exceção é a extração vegetal, em que ocorreu um aumento da relação área explorada/equivalente/homem, paralelamente a um aumento do valor da produção por hectare explorado, o que significa um grande acréscimo na produtividade do trabalho.

Vale notar que a participação relativa das várias atividades tanto na área total explorada como no total da mão-de-obra praticamente não se alterou entre 1970 e 1975: os estabelecimentos que tinham como atividade principal a agricultura e agropecuária ocuparam cerca de 37% da área explorada e 77% dos equivalentes/homem; os de pecuária ocuparam aproximadamente 57% da área explorada e 19% da mão-de-obra, totalizando esses dois tipos de estabelecimentos cerca de 95% da área explorada e da mão-de-obra ocupada. As atividades que mais cresceram no período foram a silvicultura e a avicultura, embora representem juntas menos de 2.% da área explorada e da mão-de-obra ocupada.

A Tabela 12 ilustra também a absorção diferencial de mão-de-obra segundo o tipo de atividade,¹³ destacando-se o contraste entre a pecuária, a silvicultura e a extração vegetal, de um lado, e as atividades mais ligadas a culturas e criação de pequenos animais, de outro.

Tabela 12
Área explorada por equivalente/homem/ano (ha) e valor real da produção por hectare explorado
(Cr\$ de 1977) ⁽¹⁾ Brasil, 1970 e 1975

Unidades da Federação	Área Explorada/eH		Valor da Prod./ha	
	1970	1975	1970	1975
Agricultura e agropecuária	8,1	7,6	2.135	2.777
Pecuária	51,3	48,8	555	753
Horticultura e floricultura	2,4	2,8	25.556	20.182
Silvicultura	17,8	27,5	3.260	1.072
Avicultura	3,2	6,2	73.990	42.064
Cunicultura, apicultura e sericicultura	5,5	6,5	8.554	7.703
Extração vegetal	38,5	41,2	748	906
Média	16,7	16,4	1.240	1.574

⁽¹⁾ Deflacionado pelo Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores, da FGV.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975).

O fato de que a relação área/pessoa mostrou-se estável no período 1970/75 não nega o impacto da mecanização agrícola, mas indica a existência de outras variáveis que estão afetando aquela relação e que, em tão curto espaço de tempo, adquirem um peso significativo.

Já sublinhamos e ilustramos o caráter desigual do progresso técnico na agricultura brasileira em âmbito regional. Essa idéia seria incompleta se não nos referíssemos a um outro tipo de desigualdade que permeia a difusão de tecnologia na agricultura: a desigualdade entre estabelecimentos, isto é, de acordo com seu tipo, tamanho, ramo de atividade etc. Na essência, essa desigualdade decorre das diferenças em termos da organização capitalista entre os estabelecimentos. Existe uma gama de formas de organização da atividade agropecuária, que vai desde os minifúndios puramente familiares até as grandes empresas altamente capitalizadas como as usinas de açúcar, passando por diversas categorias

¹³ A rigor, trata-se dos estabelecimentos que possuem a atividade indicada como principal mas não necessariamente exclusiva.

intermediárias (pequena produção tecnificada, pequenas empresas capitalistas, etc.). A facilidade de absorção do progresso técnico varia para essas diversas categorias, na proporção direta do grau de capitalização e da escala já atingidos, tendendo por isto a reforçar as desigualdades previamente existentes.

Para dar uma idéia da importância desse tipo de desigualdade na agricultura brasileira utilizaremos mais alguns dados do Censo Agropecuário de 1975, agora estratificados segundo o tamanho (área total) dos estabelecimentos. Infelizmente essa é a única classificação permitida pelos dados do Censo, e, como se sabe, é bastante imperfeita. O tamanho da empresa agrícola medido simplesmente pela área total é um conceito insuficiente e impreciso, porque altamente relativo. É relativo em função do próprio desenvolvimento das forças produtivas, particularmente da tecnologia. Assim, um estabelecimento classificado como pequeno segundo sua área total pode ter uma produção intensiva e altamente tecnificada, operando a elevados níveis de renda e de produtividade. Da mesma maneira, um latifúndio pode ter a maior parte da área subutilizada ou com uma atividade extensiva, o que pode se refletir em baixos níveis de renda. Então, não necessariamente a área total do estabelecimento reflete seu real tamanho do ponto de vista econômico, embora para a agricultura brasileira exista, em termos gerais, uma associação entre as duas variáveis (área e valor da produção).¹⁴ Utilizaremos, pois, a estratificação dos estabelecimentos pela área total como aproximação dos diferentes tipos de estabelecimentos.

Na Tabela 13 apresentamos os indicadores mais importantes para a análise da produtividade, por estrato de área, para o Brasil, em 1975.

A primeira parte da tabela diz respeito ao valor do capital aplicado e da produção obtida por unidade de área explorada. As duas medidas decrescem de maneira significativa conforme aumenta o tamanho dos estabelecimentos: o valor (monetário) do capital aplicado por hectare explorado decresce mais de 6 vezes entre os estabelecimentos

14 O coeficiente de correlação entre o logaritmo da área total das propriedades rurais e o logaritmo do valor bruto da produção, calculado com os dados do Recadastramento do INCRA de 1972, é igual a 0,416. Para uma discussão mais detalhada do assunto ver Graziano da Silva (1978, cap. 2).

de menos de 10 ha e os maiores que 10.000 ha de área total; o valor (monetário) da produção por hectare explorado cai 65 vezes entre esses tamanhos extremos de estabelecimentos.

Temos, portanto, uma relação inversa entre a intensificação da produção por unidade de área e o tamanho do estabelecimento agropecuário. Porém, o progresso técnico capitalista não tem como sentido primordial o aumento da “produtividade” da terra, mas sim do trabalho. Vejamos, pois, o que diz a segunda parte da Tabela 13, que mostra alguns indicadores relativos à força de trabalho (expressa em equivalentes/homem/ano).

Tabela 13
Alguns indicadores de tecnificação e produtividade na agricultura, Brasil, 1975
(Cr\$ 1.000 correntes de 1975)

Estratos de área total (ha)	Por hectare explorado		Por equivalente-homem ocupado			
	Capital constante	Valor da produção	Capital constante	Valor da produção	Valor Agregado	Área Explorada (ha)
- de 10	2,88	2,67	3,52	3,26	2,55	1,2
10 - 100	2,07	1,11	14,71	7,92	5,96	7,1
100 - 1.000	1,27	0,46	43,05	15,58	11,02	33,8
1.000 - 10.000	0,90	0,22	95,07	22,89	15,88	105,5
10.000 e mais	0,38	0,04	127,46	14,18	8,41	332,1
Total	1,21	0,50	19,88	8,24	6,16	16,4

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1975).

O capital aplicado por unidade de força de trabalho cresce mais de 35 vezes quando se passa dos menores para os maiores estabelecimentos; o valor da produção por equivalente/homem cresce 6 vezes dos estabelecimentos de menos de 10 ha para os de 1.000 a 10.000 ha (e mais de 3 vezes quando se considera o último estrato); o valor agregado por equivalente/homem também cresce à medida que aumenta o tamanho dos estabelecimentos (mais de cinco vezes quando se considera o penúltimo estrato e mais de 2 vezes quando se considera o último).

Em resumo, a intensificação da produção e a produtividade por unidade de força de trabalho ocupada na agricultura tem uma relação

direta com o tamanho do estabelecimento.¹⁵ Isto significa que quanto maior o estabelecimento, maiores as facilidades de absorção do progresso técnico e maiores as possibilidades de extração de um excedente da força de trabalho empregada.

É esta uma lei inexorável e geral? Claro que não, porque não estamos tratando de um modelo abstrato qualquer mas sim de uma agricultura capitalista concreta. Então, na verdade, quando concluímos que a produtividade do trabalho é tanto maior quanto maior o estabelecimento (até certo limite, talvez) não estamos enunciando uma lei mas sim constatando o que ocorre na agricultura brasileira, que, além de capitalista, apresenta várias particularidades que favoreceram historicamente a grande propriedade. Podemos pensar aqui desde o sistema de sesmarias, passando pela lei de terras de 1850, pela política econômica de defesa dos grandes produtores de açúcar e de café, pelos incentivos fiscais, pela especulação fundiária, etc., até o revés político sofrido pelos defensores de uma reforma agrária. Em síntese, o favorecimento histórico da grande propriedade rural explica em parte as suas vantagens no resultado final, que é a maior capacidade de extrair trabalho excedente da mão-de-obra ocupada.

Queremos enfatizar, todavia, dois aspectos fundamentais que explicam em grande medida as disparidades entre os pequenos e grandes estabelecimentos do ponto de vista da produtividade do trabalho.

O primeiro diz respeito à questão da escala da produção em si, que permite aos maiores estabelecimentos adotar com mais facilidade algumas tecnologias de base motomecânica, (tratores, implementos mecânicos, colhedoras, aviões agrícolas, etc.). Uma ilustração disto é a última coluna da Tabela 13, onde constatamos que quanto maior o estabelecimento maior é a área explorada por pessoa (equivalente/homem), havendo um diferencial de quase 300 vezes entre os maiores e

¹⁵ Note-se que nos estabelecimentos muito grandes (10.000 ha e mais) ocorre um certo decréscimo no valor da produção e no valor agregado, que pode ser explicado pelo tipo de produto, geralmente de origem extrativa ou pecuária, cujo preço afeta o valor da produção. Esses dois tipos de produtos representam mais de 70% do valor total da produção dos estabelecimentos de mais de 10.000 ha, enquanto nos estabelecimentos médios 100 a 1.000 ha) representam apenas 36% do valor da produção. O comportamento dos indicadores no último estrato da Tabela 13 não invalida a tendência geral, pois esse último estrato, além de minoritário, tem várias especificidades.

menores estabelecimentos. Não estamos afirmando que todo esse diferencial se deve à mecanização (ele depende também do tipo de atividade), mas certamente ela é responsável por grande parte dessa vantagem dos grandes estabelecimentos. Vale a pena enfatizar que é exatamente essa última relação (área explorada/equivalente/homem) que explica o comportamento diverso das medidas da produtividade por área explorada e por equivalente/homem que aparecem na tabela.

O segundo elemento a destacar pode ser resumido na expressão “vantagens de escala”, que serve para designar não propriamente “economias de escala”, mas sim certas vantagens indiretas que se obtêm pelo fato de possuir uma grande propriedade ou estabelecimento. Assim, por exemplo, o proprietário de um grande estabelecimento agrícola possui um maior poder de barganha para os preços de seus produtos (o que pode ser definido como “poder de mercado”) e também frente aos insumos que vai adquirir. É comum, por exemplo, obter descontos na compra de fertilizantes e defensivos quando se adquirem grandes quantidades. Uma outra vantagem, bastante significativa na agricultura brasileira, é a maior facilidade no financiamento da produção através de crédito rural subsidiado. Quanto maior a área de terra que se pode dar como garantia, maiores as facilidades e o volume de crédito conseguido.

Para finalizar, queremos deixar claro que a grande “eficiência” da pequena produção (no sentido de não organizada de forma tipicamente capitalista) consiste nisto: em explorar ao máximo a terra de que dispõe. Devido à carga de mão-de-obra familiar que esses pequenos estabelecimentos¹⁶ têm de suportar, e às dificuldades de obterem meios de produção (“capital”), a única saída que resta para garantirem sua sobrevivência é tentar obter altos rendimentos da terra, à custa de uma baixa produtividade do trabalho.

A “eficiência” da empresa capitalista, em troca, radica em sua capacidade para explorar a força de trabalho, para apropriar-se de trabalho alheio não retribuído. Daí seu objetivo permanente de elevar a produtividade do trabalho – basicamente através da incorporação do progresso técnico –, pois só assim pode ampliar o excedente extraído.

¹⁶ Evidente que estamos excluindo os pequenos estabelecimentos capitalistas.

Daí, também, a “natural adequação” da tecnologia disponível no sistema capitalista aos desígnios do capital, pois de outra forma não poderia ser, exceto se o capital lutasse contra si próprio.

Implicações sociais no nível de emprego

Um dos principais efeitos do progresso técnico no capitalismo é a intensificação do trabalho, que se traduz, de um lado, pelo aumento da força mecânica em relação ao trabalho humano diretamente despendido e, de outro, por mudanças na composição da força de trabalho no sentido de um aumento gradativo da participação do trabalho coletivo na sua forma assalariada. Além disso, no caso particular da agricultura brasileira a tecnificação implicou um aumento da sazonalidade do trabalho no campo, com graves repercussões sociais (o fenômeno do trabalho volante, com suas diversas denominações regionais, é o exemplo típico).

Nesta seção analisamos as mudanças na composição relativa da força de trabalho ocupada na agricultura brasileira, e os principais efeitos sobre a sazonalidade do emprego.

Os dados dos Censos Agropecuários relativos ao pessoal ocupado apresentam uma série de limitações, não só de conceituação mas também de comparabilidade. Para contornar essas dificuldades, optamos por calcular a composição média anual da mão-de-obra total,¹⁷ computando-se inclusive os trabalhadores contratados por empreitada¹⁸ e convertendo o número de pessoas ocupadas em equivalentes homem/ano, segundo a metodologia indicada anteriormente.

17 Foi considerada a mão-de-obra permanente (membros não-remunerados da família, empregados permanentes, parceiros e pessoal de outra condição) declarada pelo estabelecimento em 31 de dezembro, somada à média aritmética do número máximo de trabalhadores temporários empregados mês a mês; finalmente acrescentou-se o número estimado do pessoal contratado por empreitada. Para obter esta última estimativa dividimos as despesas com empreitada que aparecem nos Censos pelo salário médio do trabalhador eventual, segundo as séries do CEA/FGV. Posteriormente, esse resultado foi dividido por 300 para se obter o número de equivalentes/homem/ano.

18 Trata-se, geralmente, dos “bóias-frias” contratados pelo empreiteiro de mão-de-obra (“gato”).

Vejamos inicialmente a composição percentual da mão-de-obra ocupada na agricultura brasileira, segundo as categorias, apresentada na Tabela 14.

Tabela 14
Composição relativa da força de trabalho
(média anual com empreitadas medidas em equivalentes/homem)
ocupada nos estabelecimentos agropecuários.
Brasil, 1970/75 (%)

Ano	Membros da família	Parceiros e outra condição	Empregados		Contratados por empreiteiros	Total
			Perm.	Temp.		
1970	71,6	4,8	7,4	9,7	6,5	100,0
1975	68,9	3,3	8,4	12,7	6,6	100,0

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

Tabela 15
Taxas geométricas anuais (% ao ano) de variação da área e da força de trabalho
(equivalentes/homem) ocupada nos estabelecimentos agropecuários.
Brasil, 1970/75.

	% ao Ano
Área total	+1,9
Área explorada	+2,4
Força de trabalho total	+2,8
a) contratada diretamente pelo estabelecimento	+2,8
- familiar	+2,0
- parceiros e outra condição	-3,9
- empregados permanentes	+5,6
- empregados temporários	+8,6
b) contratada por empreiteiros (volantes)	+3,1

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (1970, 1975).

O peso da mão-de-obra familiar não remunerada ainda é bastante elevado na agricultura brasileira, mas apresenta um ligeiro decréscimo entre 1970 e 1975. Os parceiros e empregados em outra condição (agregados, colonos, etc.) representam a categoria minoritária, e tendendo a reduzir ainda mais sua participação. Os empregados (permanentes e temporários), categoria onde aparece mais claramente o trabalho assalariado, representavam 23,6% da força de trabalho total em 1970 e passam para 27,7% em 1975 (incluindo os empregados contratados por empreiteiros). Em linhas gerais, temos, portanto, um aumento relativo da força de trabalho assalariada na agricultura brasileira entre 1970 e 1975.

Podemos ver esse processo com mais detalhe na Tabela 15, que mostra as taxas geométricas de variação do emprego por categoria.

Inicialmente, cabe notar que a taxa de crescimento da força de trabalho total empregada na agricultura foi maior, entre 1970 e 1975, do que o ritmo de expansão da área, seja a área total ocupada, seja a área efetivamente explorada. Este é um sintoma de que o fechamento da fronteira e o grau de mecanização atingido pela agricultura brasileira ainda não foram capazes de reverter o aumento absoluto do emprego rural.¹⁹ Mais do que isso, esses dados mostram que houve um aumento da força de trabalho ocupada por unidade de área, isto é, intensificou-se o uso do trabalho por unidade de área, movimento que aparece primordialmente como reação à insuficiência da mecanização, principalmente nos pequenos estabelecimentos.

Não obstante, as taxas por categoria de força de trabalho revelam particularidades que apontam para rápidas mudanças nas relações de emprego. Podemos desdobrar essas evidências em três grupos:

(1) O ritmo de crescimento da força de trabalho contratada por empreiteiros (3,1% ao ano) é superior ao da força de trabalho empregada diretamente pelo estabelecimento (2,8% ao ano).

A importância desse fato é que nas empreitadas coletivas trata-se geralmente de trabalhadores já proletarizados – os “bóias-frias” – sob um comando unificado (do “gato”) que os submete a uma rígida disciplina e intenso ritmo durante a jornada de trabalho. Já não são mais trabalhadores individuais realizando cada um tarefas específicas, senão que constituem agora uma turma – o “pessoal” de um turmeiro – da qual os indivíduos representam apenas parte alíquota do trabalho coletivo, que aparece realizando a tarefa contratada.

O crescimento mais que proporcional da força de trabalho contratada por empreiteiros representa não apenas uma expansão do trabalho assalariado em relação ao trabalho familiar na agricultura brasileira, mas também o aumento da participação do trabalho coletivo

¹⁹ Esses mesmos cálculos feitos em termos dos estados mostraram que o estado de São Paulo é o único onde se verifica uma redução absoluta do emprego no período, a uma taxa anual de -0,35%.

sob a forma de cooperação simples em relação ao trabalho individual e isolado da família.

(2) As taxas de crescimento da mão-de-obra de empregados (permanentes e temporários), que fundamentalmente se refere a assalariados, superam largamente o ritmo de crescimento da mão-de-obra familiar e dos parceiros e trabalhadores de outra condição (esta última decresce significativamente no período).

Esse fato indica o forte processo de penetração das relações tipicamente capitalistas na agricultura brasileira, ao qual está acoplado também o progresso técnico.

O expressivo aumento dos empregados permanentes em comparação com os parceiros e outra condição também reflete a crescente importância do trabalho coletivo na agricultura, além de significar geralmente uma maior divisão do trabalho no interior dos estabelecimentos. Isto porque, muitas vezes, os assalariados permanentes trabalham também em grupos sob o comando de capatazes da própria fazenda (nas chamadas “turmas da fazenda”) ou então possuem alguma qualificação (tratorista, mecânico, motorista, retireiro, etc.) que impõe em sua jornada o ritmo de trabalho. Por exemplo, o retireiro é obrigado a ordenhar as vacas em determinadas horas, o tratorista tem que arar numa determinada velocidade dada pela potência do trator e pelo tamanho do arado etc.

(3) As taxas de crescimento do emprego temporário são as mais elevadas no período: para os empregados temporários contratados diretamente pelo estabelecimento é igual a 8,6% ao ano; para os contratados por empreiteiros é igual a 3,1% ao ano; para o total dessas duas categorias é de 6,5% ao ano, superando todas as demais.

Isto significa que a agricultura está tendendo cada vez mais a empregar a força de trabalho estritamente nos momentos necessários das atividades agropecuárias, não se responsabilizando pela sua manutenção no resto do ano.

O emprego sazonal, principalmente nas fases que exigem um grande volume de trabalho, como as capinas e colheitas, em que a

mecanização ainda não é generalizada, está, por sua vez, altamente relacionado com o tipo de tecnificação ocorrida (principalmente a mecanização parcial das atividades e a especialização dos estabelecimentos em um ou poucos produtos).

Podemos concluir, por conseguinte, que os efeitos sociais do progresso técnico na agricultura brasileira tem conduzido a:

- uma substituição da força produtiva individual trabalhador isolado (principalmente da família e dos parceiros) pela “força coletiva” (dos assalariados), que representa uma potenciação e intensificação das capacidades individuais dos trabalhadores;
- uma proliferação do emprego sazonal, que representa não apenas uma intensificação do ritmo do trabalho mas, do ponto de vista do trabalhador, um aumento do desemprego (ou subemprego) estacional.

Reflexão final

O progresso técnico na agricultura não tem tido apenas efeitos “perversos”. Ao contrário, até mesmo considerando a tão decantada “produtividade da terra”, pedra de toque da maioria das visões correntes que tendem a combater a mecanização e a quimificação da agricultura, o progresso técnico tem se traduzido na agricultura brasileira em substanciais acréscimos de produtividade.

Qual é então a discussão pertinente quando se trata de avaliar criticamente os efeitos desse tipo de progresso técnico na agricultura?

Antes de mais nada, convém deixar claro que os efeitos perversos alegados, notadamente sobre o meio ambiente – desde a destruição de propriedades naturais dos solos até a contaminação dos alimentos – são inegáveis e não podem ser desprezados. A questão é que a crítica feita sob esse ângulo, além de insuficiente, corre um sério risco de resvalar para uma condenação pragmática da necessidade do progresso técnico.

A questão-chave na discussão dos efeitos do progresso técnico na agricultura brasileira, a nosso ver, consiste no seguinte: qual o significado do aumento de produtividade que ele introduz? De um lado, significa a intensificação do trabalho dos trabalhadores que permanecem empregados; e, de outro, significa o aumento do desemprego rural e, principalmente, do desemprego e subemprego estacionais. Além disso, em termos mais gerais, a questão reside na **apropriação dos frutos** desse aumento de produtividade, que tem se revertido sempre em aumento dos lucros capitalistas (seja do proprietário rural seja das multinacionais envolvidas na produção de insumos, no processamento dos produtos e na comercialização), enquanto a maioria dos trabalhadores rurais continua a receber ínfimos salários e a ostentar um nível de pobreza alarmante em muitas regiões do país.

Em síntese, o caminho não é o de negar (cegamente) o papel do progresso técnico no aumento da produtividade agrícola e, sim, o de questionar diretamente o modo de apropriação dos seus frutos e o sistema que o sanciona.

Referências bibliográficas

- GRAZIANO DA SILVA, J. (Coord.). *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- _____. (Coord.). *A modernização da agricultura e as alterações nas relações de trabalho*. Campinas: UNICAMP. IFCH/FINEP, 1981a. (Relatório final do Convênio UNICAMP. IFCH/FINEP – Subprojeto 3).
- _____. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo: Hucitec, 1981b.
- MARX, K. *O capital – Crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. Livro primeiro, v.1.
- MENDONÇA DE BARROS, J. R., GRAHAM, D. A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 700, 1978.
- MIGLIOLI, J. et al. *O funcionamento da economia capitalista* (Uma introdução ao estudo da economia). Capítulo II – A divisão do trabalho. Campinas: UNICAMP. IFCH. DEPE, s.d. (Mimeo).

Análise crítica das políticas para o setor agropecuário

Tamás Pymrecsányi¹

Não constitui tarefa das mais fáceis apresentar em poucas páginas uma avaliação do conjunto das políticas governamentais para o setor agropecuário que atualmente estão em vigor no Brasil. Isto se deve menos à complexidade e abrangência dessas políticas do que ao seu caráter extremamente difuso, implícito e subordinado. Este último aspecto faz com que alguns cheguem até a duvidar da existência concreta de uma estratégia governamental ativa no ou para o setor agropecuário. Na verdade, não há exagero na afirmação de que, no período recente, os principais determinantes das políticas para o setor têm sido os grandes problemas conjunturais que afetam a economia brasileira como um todo – basicamente os relativos à produção setorial, ou referentes às suas relações com os demais setores e o resto do mundo.

Outras características fundamentais das referidas políticas tem sido o predomínio de uma ótica de curto prazo e, dentro desta, uma nítida preferência pelas intervenções governamentais via mecanismos de mercado. Essas intervenções se têm baseado, em geral, em modelos parciais e esquemáticos da realidade, sem muitas (e, às vezes, sem quaisquer) preocupações com os custos sociais envolvidos – os quais, como se verá, tendem a ser bastante consideráveis. Ao mesmo tempo, a contínua reformulação de objetivos e prioridades das políticas em questão não apenas têm prejudicado a organização e o caráter cumulativo do desenvolvimento setorial, como acabou diminuindo a própria eficácia dos instrumentos convencionais usualmente adotados por elas. A ausência de

¹ Professor do Departamento de Economia da UNICAMP e USP. Artigo originalmente escrito em 1981.

diretrizes estratégicas de longo prazo tem contribuído para tornar aleatórios tanto a escolha como o acionamento das medidas de curto prazo, dificultando outrossim as tarefas de acompanhamento, avaliação e eventuais ajustes nas políticas adotadas. Sem estas atividades de suporte, indispensáveis à execução de qualquer política bem estruturada, não há instrumental que consiga manter intacta a sua eficácia através do tempo, principalmente em economias – como a brasileira – que estão passando por rápidas e profundas transformações.

Tomado em si mesmo, o setor agropecuário do Brasil sempre tem sido, até agora, suficientemente dinâmico e flexível para responder com relativa rapidez às flutuações e à diversificação da demanda, interna e/ou externa, por seus produtos. Em vista desse retrospecto, não deveria haver maiores preocupações quanto à materialização dos três principais objetivos das políticas ora vigentes, quais sejam: a) o aumento da oferta de alimentos para combater a inflação; b) o aumento da oferta de produtos exportáveis; c) a substituição das importações de alimentos (especialmente de trigo) e de combustíveis (basicamente através da produção de álcool), a fim de aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos. Nos últimos tempos, todavia, têm surgido algumas dúvidas com respeito às possibilidades de a produção setorial alcançar índices de crescimento superiores a seu desempenho histórico apenas através de acionamento de políticas de curto prazo, baseadas nos mecanismos de mercado.²

A necessidade da adoção de estratégias de longa duração decorre dos prazos de maturação requeridos pelos investimentos feitos no setor agropecuário. Esses prazos são mais longos do que geralmente se pensa. Culturas perenes – como a borracha, o cacau e o café – que levam vários anos para começar a produzir não podem, por definição, apenas ser objeto de políticas de curto prazo. O mesmo se aplica à pecuária, que, inclusive, abrange todo um conjunto de atividades desde a produção de diversos gêneros de ferrações até o aproveitamento dos vários produtos e subprodutos derivados das diferentes modalidades de criação – e até as próprias culturas de ciclo curto. Isto porque todas essas atividades são

² Veja-se a este respeito, por exemplo, os trabalhos de Mendonça de Barros & Graham (1978), Homem de Melo (1980) e de Meneses et al. (1981).

carentes, em maior ou menor grau, não apenas de recursos financeiros e de assistência técnica para a produção em andamento, mas também de investimentos em pesquisas agronômicas e zootécnicas, capazes de propiciar o aumento da produtividade das plantações e dos rebanhos, através de uma contínua seleção de variedades economicamente mais rentáveis e/ou mais resistentes às variações do meio ambiente. Nunca é demais lembrar a esse respeito que a obtenção e a difusão de uma nova variedade vegetal ou animal é um processo que demora vários anos para completar-se. Em suma, a produção agropecuária – qualquer que ela seja – sempre envolve um amplo conjunto de atividades inter-relacionadas, cuja execução satisfatória sempre requer a formulação e o cumprimento de um planejamento a médio e longo prazos.

A ausência de tal planejamento por parte do Estado tem sido uma das características marcantes da produção agropecuária do Brasil como um todo. Além de experiências parciais, voltadas para um produto ou para uma região, só têm havido algumas tentativas mais sérias neste sentido nos dois governos anteriores ao atual, principalmente através da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN) do Ministério da Agricultura. Apesar de contar com certo apoio da parte dos Ministérios do Planejamento e do Interior, esse órgão nunca conseguiu ir além das atividades de acompanhamento do desenvolvimento setorial e de avaliação *ex post* das políticas e dos programas formulados e executados por terceiros. Ele nunca chegou a ter maior influência sobre a atuação de outros órgãos do próprio Ministério da Agricultura – como a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) etc. – para não falar de entidades vinculadas a outros Ministérios – como o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro de Café (IBC) ou o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Sua principal, e praticamente única, realização consistiu na implantação, em cada Estado, exceto São Paulo, das CEPAs (Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola), grupos de assessoramento teórico que têm produzido alguns trabalhos de bom nível.

De um modo geral, portanto, as atuais políticas para o setor agropecuário se têm caracterizado por uma grande dose de imediatismo e

pela falta de continuidade nos objetivos e instrumentos, nas medidas e prioridades. O caráter casuístico dessas políticas tem contribuído para criar mais problemas do que soluções. As respostas dadas pelos vários segmentos do setor às iniciativas e intervenções governamentais têm sido eventualmente rápidas, e até satisfatórias em termos específicos (por exemplo, com relação ao aumento da oferta de certos produtos), mas nunca chegam a ser duradouras ou abrangentes. Por esse motivo, pode-se até dizer que os efeitos e os resultados de tais políticas têm ocorrido independentemente e à margem dos seus objetivos explícitos. Isto é passível de comprovação empírica, tanto por meio da análise do funcionamento concreto e das conseqüências de determinadas políticas, como através do exame sistemático de certas características fundamentais do desenvolvimento recente da produção agropecuária.

As atuais políticas agrícolas do Brasil têm sido classificadas de diversas maneiras pelos vários especialistas. Por exemplo, Rezende Lopes (1978) distingue de um lado as políticas de preços e de comercialização dos produtos agropecuários e, de outro, as demais políticas que visam manter a produção e elevar a produtividade do setor. Por sua vez, Delgado (1979) diferencia as políticas econômicas gerais ou indiretas das políticas propriamente setoriais ou diretas. Enquanto isso, Guedes Pinto (1980) adota uma classificação basicamente instrumental, dividindo as políticas em quatro categorias: políticas relativas aos recursos e às técnicas de produção, políticas de índole essencialmente econômica, políticas de organização empresarial, e políticas de mobilização social.

Neste ensaio, não se pretende obviamente fazer uma análise exaustiva de todas as políticas agrícolas em vigor na atualidade. Procura-se apenas fazer um exame mais aprofundado do funcionamento concreto de duas modalidades bem específicas e mais significativas, quais sejam, a política de crédito rural e a de preços mínimos. Para tanto, apresenta-se a seguir uma síntese e sistematização das principais contribuições dos autores acima mencionados e de alguns outros trabalhos correlatos.³

Em sua formulação atual, as origens da política de crédito rural remontam à Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965. Esta lei instituiu o

³ Notadamente os trabalhos de Delgado (1978) e de Meneses et al. (1981).

Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), cujo funcionamento está subordinado às normas e resoluções do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil. Além dessas entidades, são integrantes do referido sistema; o Banco do Brasil; os bancos regionais de desenvolvimento; os bancos estaduais e privados; as caixas econômicas; as sociedades de crédito, financiamento e investimento; as cooperativas agropecuárias; e os órgãos oficiais de assistência técnica e de extensão rural.

De acordo com a legislação que atualmente o regulamenta, o crédito rural no Brasil está voltado para os seguintes objetivos:

- (1) Estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais – inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuados por cooperativas ou pelo próprio produtor na sua propriedade rural;
- (2) Favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, bem como a comercialização dos produtos agropecuários;
- (3) Possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente dos pequenos e médios;
- (4) Incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa do solo.⁴

As modalidades de crédito oferecidas têm sido as seguintes, por ordem de importância: o **crédito de custeio**, que tem representado 54 a 59% do volume de operações; o **crédito para investimento**, cujas taxas de participação no total têm variado de 21 a 30%; e o **crédito de comercialização**, cujo peso relativo tem variado de 15 a 22%. A primeira e a terceira modalidades são de curto prazo, enquanto que a segunda representa um crédito de médio prazo. A exígua participação relativa do crédito de comercialização pode ser atribuída ao fato de tais operações serem também contempladas pela política de preços mínimos.

4 Cf. Guedes Pinto (1980: 118).

Tanto o número de contratos de crédito como o volume dos recursos financeiros envolvidos têm aumentado de forma acentuada, especialmente nos últimos dez anos. Apesar de uma crescente atuação dos demais órgãos do SNCR, continua sendo predominante no crédito rural a atuação do Banco do Brasil. Isto se deve em boa parte ao fato de os juros desse crédito serem generosamente subsidiados pelo governo federal, que é simultaneamente o maior acionista e o principal depositante do banco.

A importância do subsídio tem aumentado com o crescimento da taxa inflacionária, e isto tem ensejado uma procura cada vez maior desse tipo de crédito, inclusive e principalmente por parte dos que, em condições normais, não precisariam tanto dele. Essa atratividade acabou dando origem, assim, a uma série de distorções (face aos objetivos legais da política de crédito rural). Uma delas, e talvez a principal, tem sido a acentuada concentração financeira que ela gerou – em termos regionais – em termos de certos produtos e em termos empresariais. Outras consistem no excessivo uso de “insumos modernos”, no aumento da dependência externa do setor, na mobilização de grupos de pressão capazes de dificultar maiores mudanças na política vigente, no aumento da especulação financeira e fundiária em detrimento das atividades produtivas e na ocorrência de desvios habitualmente registrados pela crônica policial. Deixando de lado esta última distorção, vejamos rapidamente cada uma das demais.

A concentração financeira pode ser sintetizada pelo fato de que 80% dos estabelecimentos agropecuários do país não recebem crédito rural oficial, enquanto que 1% dos seus maiores mutuários – ou seja, aproximadamente dez mil grandes produtores – recebe nada menos que 40% do total dos recursos disponíveis. Talvez não por coincidência, esse índice de concentração é bastante similar ao da concentração fundiária constatável através dos dados do Censo Agropecuário. Guedes Pinto (1980) chega a ver nisso “um indicador de que a política agrícola é condicionada pela estrutura agrária” (p. 142).

Quanto à concentração por produtos, os dados disponíveis permitem observar que o café, a cana-de-açúcar, a soja e o trigo têm sido contemplados com volumes de crédito subsidiado bastante superiores ao

que seria de se esperar das suas respectivas taxas de participação no valor total da produção agropecuária. Por seu lado, produtos como a mandioca e o feijão têm recebido contribuições bastante inferiores a suas taxas de participação no valor da produção. Essa diferença deve-se tanto à natureza dos produtos como ao porte de seus respectivos produtores. Os produtos mencionados em primeiro lugar são geralmente cultivados em médias e grandes lavouras, destinando-se basicamente à exportação e/ou à transformação industrial. Já os segundos procedem, via de regra, de médias e pequenas lavouras, e são consumidos *in natura* pelas populações urbanas e rurais do país.

Também por regiões, a repartição do crédito oficial subsidiado tem sido bastante desigual, reproduzindo de forma ampliada as disparidades regionais na distribuição da renda nacional, e pouco tendo a ver com a participação de cada região no volume e no valor da produção agropecuária nacional. Mas, o aspecto mais significativo de todos esses indicadores reside na sua evolução através do tempo. A concentração em termos de empresas tem sido crescente; e, no tocante aos produtos e às regiões, verifica-se que o progressivo aumento do valor dos financiamentos concedidos não tem sido acompanhado proporcionalmente quer pelo aumento da produção, quer pelo da produtividade física por área colhida.⁵

Isso tudo parece indicar que o montante do crédito e/ou do subsídio tem sido excessivo; e que, por conseqüência, os financiamentos concedidos não vêm sendo convenientemente utilizados. Esta última constatação aplica-se particularmente ao uso (ou abuso) dos chamados “insumos modernos” (tratores, fertilizantes e defensivos), o qual não se tem realizado “de acordo com as melhores recomendações técnicas”.⁶ A

5 Guedes Pinto (1980) mostra que, entre 1969 e 1979, houve um aumento nominal do valor do produto agrícola de 36,6 vezes, e do montante de crédito subsidiado de 69,1 vezes – ou seja, que o valor dos financiamentos aumentou 1,9 vezes mais que o da produção. Com isto, a participação do primeiro no segundo elevou-se de 21 para 56% durante o mesmo período e, assim, o valor do crédito passou a representar mais da metade do valor da produção (p. 216). Em termos físicos, a defasagem entre a evolução do crédito e a da produção foi maior ainda, já que em nenhuma cultura – sequer na soja – o aumento do crédito chegou a provocar um crescimento comparável do produto. E, no que se refere aos rendimentos – com exceção da soja – os resultados foram ainda mais decepcionantes (p. 219, 223).

6 Cf. Guedes Pinto (1980: 189).

este respeito, nunca é demais mencionar que, nos últimos anos, o orçamento total da EMBRAPA tem sido pouco superior a um décimo do valor dos subsídios concedidos anualmente pelo crédito rural para a aquisição de fertilizantes químicos.⁷

Tais fatos só têm sido possíveis porque os interesses associados à “modernização” do setor agropecuário e, como conseqüência, favoráveis à expansão do crédito rural subsidiado são muito fortes. Eles se vinculam principalmente à burguesia agrária dos grandes proprietários de terras e dos arrendatários capitalistas (tais como os da rizicultura gaúcha), à indústria produtora de insumos e aos bancos que operam com crédito rural. A vinculação da burguesia agrária a tais interesses é facilmente explicável face às taxas de concentração fundiária referidas há pouco. Quanto à vinculação das indústrias produtoras de insumos, também não é muito difícil de ser justificada, já que praticamente toda a produção brasileira dos referidos bens é coberta pelos recursos do crédito subsidiado.⁸ Algo mais complexa, mas também bastante compreensível, é a recente vinculação de outros bancos que não o Banco do Brasil à defesa desses interesses. Ela decorre não apenas da origem oficial de boa parte dos recursos aplicados no crédito rural (recursos esses que, de outra forma, teriam de fazer parte dos depósitos compulsórios da rede bancária junto ao Banco Central), da recente elevação das taxas de juros e de despesas financeiras aplicáveis a esse tipo de crédito, e de outras vantagens derivadas das operações em questão, mas também do progressivo envolvimento – se não dos próprios bancos, pelo menos de parte dos seus diretores e principais acionistas – na crescente especulação fundiária que tem ocorrido no país nesses últimos dez a quinze anos.

Da mesma forma que no caso do crédito rural, a atual regulamentação da política de preços mínimos data de meados da década de 60. Em sua versão inicial – consubstanciada pela Lei Delegada n. 2/62, de 26 de setembro de 1962, e pelo Decreto n. 51.673, de 18 de janeiro de 1963 – os benefícios desse instrumental eram exclusivamente reservados

7 Cf. Meneses et al. (1981: 19).

8 Isto explica porque “as pressões sobre o governo para ampliação dos recursos destinados ao financiamento da agricultura são mais fortes por parte da indústria do que por parte dos próprios produtores rurais”, e porque os primeiros parecem melhor organizados para este fim, além de apresentarem argumentos muito mais poderosos (Guedes Pinto, 1980: 236 – Grifo do autor).

aos produtores agropecuários e suas cooperativas. Isto contrariava os interesses dos empresários ligados aos ramos de beneficiamento e de intermediação de produtos agrícolas, os quais passaram a pressionar o governo para que fosse revogada a referida exclusividade. Essa revogação acabou ocorrendo através da Lei n. 4.303, de 23 de dezembro 1963, e do Decreto n. 57.391, de 7 de dezembro de 1965, cujos termos foram posteriormente conciliados por meio do Decreto-Lei n. 79, de 19 de dezembro de 1966, que permanece em vigor até hoje.

Contrariamente à política de crédito rural, a política de preços mínimos, que é coordenada pela CFP, não abrange todos os produtos agropecuários. As políticas de preços de alguns dos mais importantes – como o cacau, o café, a cana-de-açúcar e o trigo – são conduzidas por agências governamentais específicas. As de outros – como os produtos de origem animal e a maioria das frutas – são determinadas pelas “forças de mercado” da agroindústria e dos intermediários comerciais. Isto explica em parte o alcance relativamente limitado da política de preços mínimos, cujos principais instrumentos ainda apresentam um escasso significado relativamente ao produto setorial. Com efeito, o valor das compras governamentais de produtos agrícolas – representadas pelas AGFs (Aquisições do Governo Federal) – não tem passado de 1% da renda agregada do setor, enquanto que o valor do crédito de pré-comercialização – representado pelos EGFs (Empréstimos do Governo Federal) – embora nitidamente crescente nos últimos anos, situa-se ainda em níveis inferiores a 20% do mencionado total.

O alcance relativamente limitado da política de preços mínimos pode ainda ser atribuído à sua baixa eficiência operacional. De acordo com a legislação ora em vigor, a política de preços mínimos visa primordialmente assegurar aos produtores do setor agropecuário uma comercialização a preços iguais ou superiores a seus custos de produção. Seu objetivo básico, portanto, é – ou, pelo menos, deveria ser a sustentação da renda desses produtores, através do uso dos instrumentos mencionados no parágrafo anterior. Ocorre, porém, que ela tem sido também acionada no sentido de orientar o plantio de cada safra,⁹ assim

9 “Mediante reajustes diferentes para os preços mínimos, o governo introduz uma nova variável que interfere na decisão do produtor sobre o que plantar. Ao beneficiar determinados produtos com reajustes maiores em seus preços mínimos, o governo, praticamente, informa ao produtor rural quais as culturas que, segundo sua avaliação, precisam obter aumentos maiores de área plantada naquela safra” (Meneses et al. 1981: 15-6).

como para a formação de estoques reguladores. Até recentemente, o preço mínimo era inclusive utilizado como base de cálculo para o crédito de custeio. Na medida em que precisa simultaneamente atender a diversos objetivos (nem sempre compatíveis entre si) a fixação dos preços mínimos acaba se tornando um processo complexo, sujeito a constantes ajustes e alterações, com vistas a evitar a ocorrência de distorções e de resultados indesejáveis. Não é de espantar, portanto, que a evolução desses preços tenha assumido um caráter bastante errático, conforme se pode observar pelos índices do quadro apresentado na Tabela 1.

Tabela 1
Evolução dos índices dos preços mínimos reais(*) de alguns produtos selecionados
(1968/69 = 100)

Anos	Algodão	Amendoim	Arroz	Feijão	Mandioca	Milho	Soja	Médias anuais
1969/70	91	104	106	105	111	101	104	103
1970/71	103	108	97	109	110	101	114	106
1971/72	126	120	110	119	169	106	143	128
1972/73	125	17	130	136	243	120	151	149
1973/74	175	150	125	161	189	160	141	157
1974/75	156	170	150	157	170	151	183	162
1975/76	149	156	133	145	161	143	162	150
1976/77	174	153	131	172	176	134	145	155
1977/78	173	134	123	169	171	120	123	145
1978/79	150	123	112	135	145	108	106	126
1979/80	122	113	108	123	103	101	123	113
Taxa média %	4,13 ⁽¹⁾	1,97 ⁽¹⁾	1,36 ⁽¹⁾	3,25 ⁽¹⁾	1,25 ⁽¹⁾	1,20 ⁽¹⁾	1,07 ⁽¹⁾	2,03 ⁽¹⁾

Observação: ⁽¹⁾ Ajuste aos valores de junho de 1980 por meio do Índice Geral de Preços da FGV (coluna 2).

Fonte dos dados brutos: Meneses e outros (1981: 18).

Os números apresentados na Tabela 1 revelam uma grande dose de inconsistência no amparo das várias culturas. É apenas na média dos índices (última coluna do quadro) que se pode notar uma tendência mais definida de elevação real dos preços mínimos até 1974/75, e de baixa desde então. Os produtos alimentares de abastecimento interno, como o feijão e a mandioca, não foram sistematicamente melhor contemplados que os industrializáveis e exportáveis, como o algodão e a soja. Este último produto, no entanto, não deixou de ser favorecido pelo fato de existirem preços mínimos para ele. Isto pode ser comprovado pela considerável participação do produto no total dos recursos aplicados em EFGs. Este instrumento, com efeito, tem sido largamente utilizado pelos

grandes produtores, pelas cooperativas e pelas indústrias de processamento da leguminosa, todos os quais possuem nele uma conveniente fonte alternativa para o financiamento de seus estoques de comercialização.¹⁰

Nunca é demais ressaltar a esse propósito que as principais deficiências da política de preços mínimos resultam da inclusão, entre seus contemplados, dos beneficiadores e comerciantes de produtos agrícolas – e até dos industriais e exportadores – e da exclusão da maior parte dos pequenos produtores a eles subordinados. Estes pequenos produtores têm sido excluídos não apenas pelas barreiras administrativas e burocráticas erigidas pela complexidade funcional dos instrumentos da referida política (as AGFs e os EGFs), mas também pela atuação concreta do seu principal executor, o Banco do Brasil. A orientação que este adota na execução da política de preços mínimos confunde-se na prática com a sua sistemática operacional no crédito rural, que é uma das principais atividades por ele desenvolvidas. A lógica bancária que esse órgão adota em ambos os casos tende naturalmente a favorecer as transações de maior parte (e de menor custo administrativo), as quais normalmente só podem ser efetuadas pelos grandes produtores e/ou pelos intermediários e beneficiadores, que assim passam a deter, não apenas o controle oligopolista da oferta e da demanda dos produtos agropecuários, mas também o acesso preferencial à infra-estrutura oficial de comercialização e financiamento.¹¹

De acordo com a legislação em vigor, os comerciantes e beneficiadores de produtos agrícolas só podem ter acesso aos benefícios da política de preços mínimos na medida em que realmente pagarem a seus fornecedores pelo menos o equivalente aos níveis periodicamente fixados pela CFP, colocando ainda à disposição deles uma parcela de suas capacidades de armazenamento e/ou de beneficiamento. Tais requisitos, porém, nunca chegaram a ser obedecidos.¹² Apesar disto, existe uma manifesta boa disposição da CFP em relação aos intermediários, a qual

10 Cf. Meneses et al. (1981: 18).

11 Veja-se, a respeito, Delgado (1978: 24, 49-50).

12 Cf. Delgado (1978: 22).

pode ser constatada, por exemplo, na seguinte frase de um dos seus técnicos de maior destaque:

“Se o Brasil quiser atingir suas metas de desenvolvimento agrícola, terá necessariamente de ter um grande e forte setor de intermediação comercial na agricultura” (Rezende Lopes, 1980: 601).

Diante disso, não é de espantar que o número de beneficiários da política de preços mínimos seja menor que o dos contemplados pela política de crédito rural, e que, entre os primeiros, predominem quanto ao valor aplicado não apenas os grandes produtores agrícolas mas também – e talvez principalmente – os comerciantes e beneficiadores. Os pequenos produtores agrícolas só têm acesso aos benefícios das políticas de crédito rural e de preços mínimos através das cooperativas. Mas estas, no atual contexto brasileiro, não passam muitas vezes de grandes empresas capitalistas, e se comportam na prática de forma muito semelhante à da maioria dos intermediários e beneficiadores de produtos agrícolas.¹³ Pelo menos até o momento, elas têm servido mais para organizar a pequena produção em benefício do grande capital, do que para organizar os pequenos produtores em oposição a ele.

Uma outra maneira de aferir as políticas agrícolas governamentais consiste em avaliar os seus efeitos e resultados mediante o acompanhamento através do tempo de algumas características básicas do desenvolvimento da produção agropecuária. Entre essas características merecem ser destacadas, pela sua importância no período recente: 1) o lento crescimento da produção de alimentos; 2) a crescente concentração fundiária; 3) a reorganização do mercado de trabalho. A primeira dessas tendências afeta diretamente todos os consumidores, tanto urbanos como rurais, enquanto que as outras duas dizem respeito mais de perto aos trabalhadores engajados na produção agropecuária.

O lento crescimento da produção de “alimentos simples”¹⁴ tem sido registrado por diversos autores.¹⁵ Nem poderia ser de outra forma, visto que se trata de uma das características marcantes da evolução da

¹³ Veja-se a este respeito os estudos reunidos por Loureiro (1981).

¹⁴ Esta denominação, das mais expressivas, foi sugerida pelo trabalho de Cano (1981).

¹⁵ Além dos que foram mencionados até agora, cabe fazer uma referência especial à contribuição de Lyra & Ryff (1980), que inspirou parte das considerações apresentadas a seguir.

agricultura brasileira a partir da segunda metade dos anos 60. Durante o período em pauta, a produção das culturas alimentares de abastecimento interno expandiu-se num ritmo bastante inferior ao da produção das culturas de bens exportáveis e/ou industrializáveis. Na Tabela 2 compara-se a evolução dessas duas categorias de culturas em dois períodos sucessivos.

Tabela 2
Taxas anuais de crescimento das quantidades produzidas em algumas culturas selecionadas

Alimentos simples			Exportáveis e industrializáveis		
	1947/67	1967/79		1947/67	1967/79
Arroz	5,96	2,31	Algodão	3,74	-1,58
Banana	5,90	-1,50	Café	4,12	-3,60
Batata	4,39	2,96	Cana-de-açúcar	5,82	5,77
Feijão	4,05	-1,58	Laranja	4,60	15,98
Mandioca	4,80	-1,66	Soja ⁽¹⁾	14,33	25,50
Milho	4,74	2,90	Trigo	0,70	10,02
Médias	4,87	0,57	Médias	5,55	8,68

Observação: ⁽¹⁾ Períodos 1951/67 e 1967/79.

Fonte: Lyra & Ryff (1980: 582).

Por meio dos dados da Tabela 2, pode-se notar uma clara inversão de tendências entre os dois períodos considerados. No primeiro (1947/67), se se omitir o caso excepcional da soja, observa-se que o crescimento da produção de alimentos simples foi até mais rápido que o da produção dos bens exportáveis e industrializáveis. Já no segundo, não obstante o recuo absoluto do algodão e do café, e relativo da cana-de-açúcar, verifica-se que a produção dos bens exportáveis e industrializáveis cresceu muito mais depressa do que a dos alimentos simples. Estes, na verdade, passaram a apresentar uma evolução negativa no período 1967/79 – quer em termos absolutos (caso da banana, do feijão e da mandioca), quer em relação à média das taxas anuais de crescimento demográfico durante aqueles anos (estimada em 2,7%). Parece desnecessário acrescentar que os preços de todos esses alimentos simples aumentaram acentuadamente no período em pauta, onerando os consumidores em geral e mais especificamente os de menor poder aquisitivo. Tais aumentos, todavia, não chegaram a beneficiar os seus produtores e – como se indica mais adiante – tampouco suscitaram um aumento da sua produção.

É importante explicitar as razões desses diferenciais de crescimento. Isto pode ser feito, numa primeira aproximação, mediante o dimensionamento dos componentes dessas taxas – ou seja, verificando como se deu a evolução das áreas colhidas e dos rendimentos por unidade de área. Os dados em questão figuram na Tabela 3, onde se pode observar que todos os alimentos simples – exceto a batata – tiveram aumentos (pequenos e médios) em suas áreas colhidas, e que apenas três (o arroz, a batata e o milho) tiveram aumentos nos rendimentos. Já entre os produtos exportáveis e industrializáveis, podem ser observados grandes aumentos na área colhida (exceto para o algodão e o café) e aumentos bastante ponderáveis nos rendimentos (exceto no caso do trigo). Mas, o mais importante é tentar verificar como e por que isto se deu, e também até que ponto essas tendências poderão ser revertidas a curto prazo. Para tanto, é preciso identificar as origens do processo.

Tabela 3
Variação percentual das áreas colhidas e dos rendimentos médios de alguns produtos selecionados entre os períodos de 1966/70 e 1976/79

Alimentos simples	Área colhida (1.000 ha)	Rendimento por ha	Exportáveis e industrializáveis	Área colhida (1.000 ha)	Rendimento por ha
Arroz	+28	+4	Algodão	-5	+30
Banana	+2	-25	Café	-35	+31
Batata	-2	+40	Çana-de-açúcar	+33	+12
Feijão	+22	-23	Laranja	+149	+12
Mandioca	+19	-16	Soja	+773	+44
Milho	+19	+8	Trigo	+179	-13
Médias	+15	-2	Médias	-182	+19

Fonte: Lyra & Ryff (1980: 585).

Uma dessas origens, ao que tudo indica, encontra-se na política de estímulo às exportações, empreendida no país a partir de meados da década de 60. Essa **política de substituição do mercado interno** pretendia, mediante uma maior integração da economia brasileira ao circuito do comércio internacional, trazer para o país os recursos financeiros necessários à gestação de um novo ciclo de crescimento acelerado.¹⁶ Ela se baseou simultaneamente na criação de linhas especiais

¹⁶ As considerações deste parágrafo e dos subsequentes baseiam-se em Meneses et al. (1981), especialmente as páginas 5-6, 12, 20-1 e 26-7.

de financiamento a juros subsidiados, e na concessão de isenções tributárias e de créditos fiscais aos exportadores.

Tais medidas de estímulo não foram concedidas indiscriminadamente, mas procuraram premiar mais fortemente as exportações de produtos industriais, privilegiando um pouco menos as de bens agrícolas beneficiados, e simplesmente penalizando, através da aplicação de tributos, as vendas externas de produtos agrícolas *in natura*. Dessa forma, os benefícios da referida política à produção agropecuária foram, na melhor das hipóteses, apenas indiretos, já que se destinavam especificamente às unidades processadoras das matérias-primas de origem vegetal e animal. Isto quer dizer que, por si sós, os incentivos mencionados há pouco não poderiam ser responsáveis pela diferença de desempenho entre as culturas de alimentos simples, basicamente destinados ao consumo *in natura* no mercado interno, e as de produtos exportáveis e/ou industrializáveis. A principal razão dessa diferença reside na maior rentabilidade econômica das segundas em relação às primeiras. Essa maior rentabilidade, por sua vez, deve-se fundamentalmente ao comportamento dos preços desses produtos, respectivamente no mercado internacional e no mercado interno do Brasil.

Enquanto a conjuntura vigente na economia mundial a partir de meados da década de 60 propiciava preços elevados aos produtos exportáveis e industrializáveis, os preços internos dos alimentos simples estiveram constantemente sujeitos a pressões baixistas suscitadas pelo governo, via tabelamentos, importações, contingenciamento das exportações, etc.¹⁷ A ação combinada dos estímulos indiretos à comercialização dos bens exportáveis e industrializáveis e dos seus preços relativamente elevados no mercado internacional foi o fator

17 "O cuidado em conter altas indesejáveis dos preços dos alimentos obviamente não encontra explicação em uma suposta preocupação governamental com os níveis nutricionais da população. Ao contrário, era perfeitamente previsível que a aplicação sucessiva daquelas medidas de desestímulo à produção acabaria por agravar a carência alimentar. Na verdade, objetivava-se evitar pressões adicionais sobre os salários urbanos industriais. Assim, evitava-se, também, que fosse ameaçado o ritmo de expansão da economia..." (Meneses et al. 1981: 12).

decisivo para a expansão desse segmento da produção agropecuária.¹⁸ Essa expansão teve por contrapartida a retração do segmento produtor de alimentos simples para o mercado interno, cujas melhores áreas foram sendo absorvidas pelas culturas produtoras de bens exportáveis e industrializáveis. Tal processo se deu com a expansão da soja nos estados da região Sul, com a da cana e da laranja no estado de São Paulo, e com a da pecuária bovina de corte em outros estados, sendo que este último movimento sempre tem tido também uma forte conotação especulativa (ao visar mais os lucros imobiliários do que os advindos da venda de animais para abate).

Devido a esse processo, as culturas voltadas para o atendimento direto da demanda interna de alimentos simples já passaram a poder prosperar nas áreas de expansão da fronteira agrícola, atualmente situadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, dotadas de terras geralmente mais fracas que as do Sul e do Sudeste, e quase sempre muito distantes dos principais centros de consumo dos seus produtos e de produção dos seus insumos. É este fato que explica em boa parte a redução das taxas de crescimento da produção, mostrada na Tabela 2, e a dos rendimentos por hectare, que figuram na Tabela 3. Mas, o processo em questão não se limitou apenas a uma simples mudança na distribuição espacial das diversas culturas – mudança essa que, aliás, ainda se encontra em curso. Não menos importantes foram os seus aspectos fundiários e os efeitos que ele gerou nas relações de trabalho vigentes na produção agropecuária do país.

A expulsão das culturas produtoras de alimentos simples para terras menos férteis e/ou mais distantes foi acompanhada, em geral, pela expulsão dos seus respectivos produtores – geralmente pequenos produtores semi-autônomos ou assalariados permanentes os quais foram tangidos para as cidades e/ou para as áreas de expansão da fronteira

18 Neste sentido, cabe aqui uma referência especial ao surto de expansão da lavoura canavieira suscitado a partir de 1975 pela instituição do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL). Esse programa foi criado em decorrência da elevação dos preços internacionais do petróleo e com vistas a aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos. A referida expansão tem resultado não apenas na incorporação ao cultivo de áreas anteriormente improdutivas ou voltadas para a pecuária extensiva, mas também na substituição de outras culturas, notadamente as de alimentos simples para o mercado interno.

agrícola. Com isso não houve apenas uma substituição de produtos e de produtores, mas também uma mudança das formas de produzir e das modalidades de emprego da força de trabalho. Onde antes predominavam o emprego permanente e a mão-de-obra residente nos (ou junto aos) estabelecimentos agropecuários, passou a prevalecer o emprego temporário da mão-de-obra volante (bóias-frias e assemelhados), residentes em favelas nos arredores das cidades do interior. Trata-se de um processo condicionado por fatores tecnológicos e institucionais, e que dificilmente será revertido, mesmo que haja uma volta (pouco provável) às culturas e atividades anteriores.

Um dos fatores responsáveis, ou pelo menos co-responsáveis por essa situação, tem sido a crescente concentração e reconcentração fundiárias, observáveis em todas as regiões do país. Entre 1970 e 1975, os estabelecimentos agropecuários de mais de mil hectares de área total elevaram sua participação numérica de 0,75% para 0,83% e na superfície ocupada, de 40 para 43%. No mesmo período, os estabelecimentos de áreas totais inferiores a dez hectares também aumentaram sua participação numérica – de 51 para 52% – mas reduziram a sua participação na superfície ocupada – de 3,1% a 2,8%. Essas tendências deverão ser corroboradas pela divulgação dos resultados censitários de 1980, tendo em vista alguns outros indicadores mais recentes que apontam na mesma direção.¹⁹ Elas têm como contrapartida a deterioração das condições de trabalho da mão-de-obra engajada na produção agropecuária.

Segundo alguns, essas condições têm melhorado nos últimos anos. Os que pensam desta forma baseiam-se na análise comparativa da evolução dos salários urbanos e rurais. A análise em questão revela que, de 1970 em diante, os segundos têm crescido mais depressa do que os primeiros e, às vezes, mais depressa do que os índices do custo de vida, o que seria um indício de melhoria da situação dos trabalhadores na

19 Conclusões semelhantes foram extraídas dos cadastros tributários do INCRA, de 1972 e 1978, por Graziano da Silva & Hoffmann (1980). Mais recentemente, em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, o presidente da Fundação IBGE revelou que os dados do Censo Demográfico de 1980 mostram a ocorrência de uma intensa concentração da renda no setor agropecuário durante a última década. Cf. O Estado de São Paulo (23 set. 1981, p. 25).

produção agropecuária. Mas, também nesse caso, para compreender o que houve, deve-se procurar ir além das aparências. O que tem ocorrido na realidade é uma unificação do mercado de trabalho – decorrente, de um lado, do ritmo e do volume das migrações internas (seja as rurais-urbanas, seja as rurais-rurais, que se dirigem das áreas de antigo povoamento para as de expansão da fronteira agrícola) e, do outro, da política de arrocho salarial nos centros urbanos, praticada pelas autoridades governamentais a partir de 1964.

Trata-se, portanto, de uma unificação por baixo, na qual os salários rurais, embora tenham evoluído mais depressa do que os urbanos, sempre foram – e continuam sendo até hoje – inferiores a estes. É preciso não esquecer por outro lado que boa parte dos que trabalham na produção agropecuária não têm empregos permanentes e só recebem remuneração relativamente mais elevada quando, e enquanto, estão empregados. Isto é algo que não ocorre durante o ano todo, e que deixa de lhes conferir a maioria dos benefícios previstos na legislação trabalhista – tais como o descanso semanal remunerado, férias anuais, 13^o salário, etc. Na medida em que também reside nas cidades e está sujeita ao mesmo custo de vida que os trabalhadores urbanos, a mão-de-obra engajada na produção agropecuária vê-se obrigada a trabalhar tanto ou mais que eles – não para ganhar a mesma coisa, mas sempre um pouco (ou bastante) menos.²⁰

Do que foi dito até aqui, não parece difícil concluir que as atuais políticas governamentais para o setor agropecuário deixam bastante a desejar sob os mais diversos pontos de vista. Também se pode perceber que quaisquer alterações no atual estado de coisas, além de complexas e difíceis em si, envolvem a materialização de certos pré-requisitos de

20 Segundo os dados da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar) da Fundação IBGE, no final da década de 70, mais de 70% do pessoal ocupado no setor agropecuário de São Paulo auferiam rendimentos mensais inferiores a dois salários mínimos legais, sendo que cerca de 30% chegavam a receber menos de um salário mínimo legal. Quanto à jornada de trabalho, apenas 5% trabalhavam menos de 39 horas semanais, 56% trabalhavam entre 40 e 48 horas, e nada menos que 39% trabalhavam mais do que 49 horas semanais. Cumpre esclarecer que, na produção agropecuária, a referida jornada é idêntica para homens e mulheres, para adultos e crianças, e que a situação vigente em outras regiões do país não é substancialmente diferente da de São Paulo sob este aspecto. Veja-se a respeito Brito Garcia (1980) e Gasques & Gebara (1979).

caráter mais geral. Entre estes, ocupa um lugar de destaque a modificação da atual estrutura de poder da sociedade brasileira. E essa modificação, por sua vez, não será obtida de uma hora para outra, nem sem luta por parte dos interessados.

Referências bibliográficas

- BRITO GARCIA, A. E. População, mão-de-obra e rendimento mensal do trabalhador na agricultura do estado de São Paulo. *Informações Econômicas*, São Paulo, n. 9, p. 15-32, set. 1980.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930/1970*. Campinas: UNICAMP. IFCH. DEPE, 1981. (Tese, Livredocência)/Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 2).
- DELGADO, G. C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Brasília: CFP, 1978.
- _____. Modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro. *Revista de Economia Rural*, v.17, n. 1, p. 107-21, jan./mar. 1979.
- GASQUES, J. G., GEBARA, J. J. Estrutura de emprego e salários na agricultura brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 9, n. 2, p.481-90, ago. 1979.
- GRAZIANO DA SILVA, J., HOFFMANN, R. A reconcentração fundiária, *Reforma Agrária*, Campinas, v. 10, n.-6, p. 3-17, nov./dez. 1980.
- GUEDES PINTO, L. C. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. Campinas, 1980. (Versão preliminar – Mimeo.)
- HOMEM DE MELO, F. B. A agricultura nos anos 80 - perspectivas e conflitos entre objetivos de política. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.10, n. 2, p. 57-101, maio/ago. 1980.
- LOUREIRO, M. R. (Org.). *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 1981.
- LYRA, I. T., RYFF, T. B. B. Agricultura de abastecimento interno - problemas e perspectivas. *Revista de Economia Rural*, v. 18, n. 3, p. 581-600, jul./set. 1980.
- MENDONÇA DE BARROS, J. R., GRAHAM, D. H. A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.8, n. 3, p. 695-726, dez. 1978.

MENESES, F. A. F. et al. Agricultura brasileira - a produção para o abastecimento interno. *Agroanalysis*, v. 5, n. 2, p. 4-31, fev. 1981.

REZENDE LOPES, M. de. Efeitos distributivos da política agrícola. *Revista de Economia Rural*, v. 16, n. 3, p. 253-66, jul./set. 1978.

_____. A interferência do governo na comercialização e a administração do risco de mercado na agricultura. *Revista de Economia Rural*, v.18, n. 3, p. 601-15, jul./set. 1980.

Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controversos

Wilson Cano²

A questão regional no Brasil foi amplamente discutida durante o final da década de 50 e início da seguinte. Passados alguns anos de “quase silêncio” em termos de uma explicitação política de maior envergadura, parece voltar agora, talvez com o mesmo vigor que apresentara no início daquele debate.

Ao final da década de 50 esse debate consistia em apontar para o “privilegio” de tratamento concedido ao “Sul” do país, notadamente a São Paulo, pelas grandes inversões públicas e privadas efetuadas sob o égide do Programa de Metas (1956/60), que ali se concentravam, implicando um alargamento das disparidades regionais do país. Evidentemente, ao lado dessa crítica, não se deixava de apontar alguns problemas fundamentais de algumas das regiões periféricas brasileiras, notadamente no caso do Nordeste, onde sobressaíam a questão agrária, as secas, a miséria e o desemprego.

Desse debate nasceram diagnósticos específicos a várias regiões, que culminaram na formulação de políticas de desenvolvimento regional, inicialmente restritas ao Nordeste e posteriormente ampliadas ao Norte e, mais tarde, também a outras regiões, como o Centro-Oeste, a região fronteira do extremo Sul do país e o estado do Espírito Santo. De todas, entretanto, mereceu e merece maior destaque a do caso do Nordeste.

¹ Este texto está fundamentado em meu livro *Raízes da concentração industrial em São Paulo* 2. ed. (São Paulo: T. A. Queiroz, 1981) e em minha tese de livre-docência, em redação final. Dado o caráter resumido deste texto, o autor eliminou todas as notas de rodapé e as referências bibliográficas. Campinas, agosto de 1981.

² Professor do Departamento de Economia da UNICAMP.

Essa política tinha como pilares três questões fundamentais. Industrializar a região, criando um “centro autônomo de desenvolvimento”, através de uma política de substituição regional de importações de bens industriais, além, naturalmente, de industrializar alguns recursos especificamente regionais. A segunda propunha uma reforma tecnológica para a agroindústria açucareira nordestina, com o que, inclusive, sobriam terras aptas a amparar um programa de reforma agrária. A terceira pretendia dar vazão a virtuais excedentes demográficos rurais, através de um programa de colonização no Maranhão.

O processo político autoritário sofrido pelo país impediu o andamento da política agrária então proposta. A política de industrialização, contudo, pôde seguir, não exatamente como propunham seus autores. Estes não se davam conta, naquele momento, de dois problemas cruciais. Um, de complexa e difícil constatação imediata, consistia no fato de que a industrialização pesada brasileira havia sido feita com marcante predomínio do capital estrangeiro, no que se refere aos setores de bens duráveis e de bens de produção ou, ainda, via marcada presença do capital estatal. O outro era o de tentar transpor para os marcos de uma região os postulados teóricos do pensamento cepalino sobre a industrialização, calcados no “modelo de industrialização via substituição de importações”, concebido para os marcos políticos de uma nação, **mas não para uma região.**

Esses dois problemas mais tarde mostrar-se-iam de forma “crua”. Foram muito “curtos” os parâmetros que a política regional de industrialização pôde impor aos investimentos públicos (federais) e privados (majoritariamente originados fora da região).

Passados os anos do “quase silêncio”, embora o debate se mostre vigoroso, dado o agravamento do desemprego e da miséria, parece estar incorrendo em outros equívocos. Agora, fala-se que o desenvolvimento do “Sul” atrofiou o do Nordeste; ou que o “imperialismo paulista” explorou e explora a região, agravando os desequilíbrios regionais do país; ainda, alguns mais afoitos apontam mesmo para o separatismo, como solução dos males regionais...

Do separatismo, embora seja questão política importante, não me ocuparei, dado que tenho convicção plena de sua inviabilidade

econômica, principalmente se a intenção de seus defensores for a remissão da miséria humana com a manutenção do quadro político e social vigente.

Tento, assim, examinar o problema, criticando a questão do “imperialismo paulista” e analisando nosso processo histórico de desenvolvimento regional e a posterior integração do mercado nacional.

O questionamento ao “imperialismo paulista”

Os principais argumentos utilizados para apontar uma possível e nefasta ação imperialista do “Sul-maravilha”, e principalmente de São Paulo, são os seguintes:

(1) Teria havido transferência de recursos financeiros, das regiões “periféricas” para o “centro”, à busca de utilização especulativa ou mesmo produtiva.

As estatísticas do movimento bancário comercial brasileiro negam essa hipótese, dado que é a periferia que tem recebido transferência de recursos, via bancos oficiais. O exame da relação “empréstimos/depósitos” em cada uma das unidades federadas do país mostra claramente que ela é maior justamente na periferia. Evidentemente, poderiam ocorrer transferências financeiras, principalmente pós-1955, via mercado de capitais, quando são instaladas suas primeiras instituições, como as companhias de crédito e financiamento, os bancos de investimento, etc. Isto, porém, não pode ser verificado, dada a inexistência de estatísticas sobre o fenômeno, em termos inter-regional.

Eventuais transferências, da periferia para o centro, de capitais privados para aplicação em ativos produtivos têm sido esporádicas. Entretanto, dado o porte menor dos capitais formados na periferia e dada a menor oportunidade de inversão moderna que resta para tais capitais, na própria região, é possível que a transferência para fins especulativos ou mesmo imobiliários se tenha realizado. Mas não se pode crer que ela tenha sido tão significativa a ponto de impedir ou dificultar sobremodo o processo de acumulação de capital na própria periferia.

(2) Dado que a periferia tem tido saldo positivo em sua balança comercial com o exterior e déficit com São Paulo, este último teria usufruído das divisas geradas pelas demais regiões do país para pagar suas importações de bens de produção, com o que pode acelerar e concentrar cada vez mais a industrialização do país.

Esta afirmativa não se sustenta por várias razões. Primeiro, porque até 1950 São Paulo teve saldo positivo em sua balança comercial com o exterior; vale lembrar que em 1949 São Paulo já detinha 48% da indústria nacional. Segundo, porque entre 1951 e 1970 tanto São Paulo como a “região Brasil – exclusive São Paulo”, foram deficitários em seu comércio com o exterior, nos anos de 1951, 1952, 1954, 1957, 1959, 1962 e 1963 e ambos foram superavitários em 1953; note-se que em 1959 São Paulo aumentara sua concentração industrial para 55,6% e que os 58% verificados em 1970 dificilmente poderiam ser explicados via “uso inter-regional de divisas”. Adicione-se a isto o fato de que durante o Programa de Metas a maior parte dos investimentos de capital estrangeiro que implicavam importações de bens de capital realizaram tais importações sem cobertura cambial, sob o amparo da Instrução 113. Caberia então a pergunta: por que a periferia nacional não usufruiu também do uso de divisas e das importações sem cobertura cambial?

(3) Alega-se que durante a vigência do período chamado de “confisco” cambial (1947/59) São Paulo teria usufruído de divisas baratas, em grande parte geradas pelas exportações periféricas de produtos primários. Além do benefício do câmbio barato, a periferia também teria sido prejudicada por perda de renda através dos menores preços em cruzeiros pagos às suas exportações.

Recentes estudos sobre o período têm chegado a conclusões distintas quanto à natureza da política cambial confiscatória e dos efeitos por ela gerados. Mostram, entre outras coisas que: para a exportação de produtos têxteis, de pouco valeria a desvalorização cambial, pois não eram competitivos no mercado internacional do pós-guerra; boa parte de nossas exportações foram feitas para áreas de moedas inconvertíveis, e o governo introduz o licenciamento de exportações exatamente para não ampliar demais esse saldo cambial inconvertível; no caso do café, uma

desvalorização cambial teria gerado, antecipadamente, uma das maiores crises de superprodução já sofridas pela economia cafeeira; a desvalorização do câmbio, no imediato pós-guerra, teria ainda, a desfavor, a aceleração inflacionária e o aumento do custo de vida.

Ainda assim, entretanto, o assunto merece outras considerações. Antes de tudo, não custa repetir que no período mais drástico do confisco, que foi o de 1947/52, São Paulo teve déficit apenas em 1951 e 1952, que representou apenas 3,9% do total de suas exportações verificadas entre 1947 e 1952. O mercado cambial foi sendo liberalizado a partir de fevereiro de 1953, e em 1959 permaneciam no mercado cambial oficial apenas o café e a mamona. Acrescente-se que o café majoritariamente produzido em São Paulo e no Paraná – foi o produto mais penalizado em todo o período de controles do mercado cambial e, portanto, foi a produção agrícola exportável de São Paulo a mais prejudicada, mais ainda do que a produção exportável da periferia. Aqui também cabe a pergunta: por que os críticos do “imperialismo paulista” não indagam das razões pelas quais as burguesias periféricas também não usufruíram o câmbio barato?

(4) Uma quarta crítica aponta para o fato de que a industrialização concentrada em São Paulo fez-se à sombra de forte protecionismo alfandegário e que, por isso, a periferia nacional é obrigada a consumir seus produtos industriais, a preços elevados.

A crítica procede. Entretanto, fosse a industrialização concentrada em outra região que não São Paulo, e o problema seria exatamente o mesmo. Ou seja, pretender pagar preços baixos pelo consumo de produtos industriais significaria abdicar de sua produção e importá-los com isenção tarifária. Mas isso implicaria também abandonar a idéia de industrializar a periferia e de tirar a proteção existente às próprias indústrias ali antes instaladas.

Como tentarei mostrar nos tópicos seguintes, a tese do “imperialismo paulista” não tem base para sustentação nem antes nem após o início do processo de integração do mercado nacional.

Raízes históricas dos desequilíbrios regionais

Iniciemos pela Amazônia. Sua grande expansão deu-se com as exportações de borracha, entre 1870 e 1912. Tomada a década de 1900/1910, as exportações equivaliam a um terço do total das exportações brasileiras. Ainda que tenha ocupado grande contingente humano e que tenha gerado apreciável montante de excedente, não teve condições de firmar raízes para um processo de desenvolvimento econômico.

É interessante fazer-se o confronto dessa economia com a paulista. Tomado o período de 1870 a 1920, a Amazônia detinha contingente demográfico equivalente a um terço do paulista e suas exportações do período situavam-se em torno de 40% das realizadas por São Paulo. Sua indústria, embora fosse de base preponderantemente primária, perfazia 4,3% do total nacional em 1907, enquanto a paulista totalizava 15,9%. Como se vê, a economia da borracha teve significação expressiva. Além das razões internacionais que causaram a derrocada de sua base econômica, cabe apontar os motivos que, a meu juízo, esclarecem melhor o seu não-desenvolvimento.

A internação florestal do seringueiro, a não-abertura de terras e a grande necessidade de mão-de-obra para a extração do látex impediram o desenvolvimento local de uma agricultura comercial produtora de alimentos.

Embora sua mão-de-obra fosse livre, não criou o assalariamento, transformando sua mão-de-obra, pela economia do aviamento, em produtores diretos. Sua estrutura de comercialização e o predomínio do capital mercantil atomizaram o uso interno de parte do seu excedente, permitindo ainda grande vazão para o exterior, seja na forma de grandes importações de bens e de serviços, seja na de remessa de lucros e de juros.

Quando chega o momento da grave crise da borracha, em 1912, sua economia mergulharia novamente em estagnação. Assim ficaria até fins da década de 30 e início da seguinte, quando então se beneficiaria corri novas articulações de sua economia, agora mais vinculada ao restante do mercado nacional.

O complexo econômico do Nordeste brasileiro vinha de crise de longa duração: o açúcar estava em decadência desde fins do século XVII e, no século XIX, encontrava-se na situação de produto marginal no comércio internacional, com preços deprimidos. Esta atividade, a principal da região, continuou escravista até a Abolição (1888). Mesmo com a passagem para o regime de trabalho livre, não constituiu relações de produção capitalistas, senão de maneira débil: na verdade, face à extrema concentração da propriedade e da renda, essa passagem foi muito mais formal do que efetiva; seu mercado de trabalho foi de extrema precariedade.

Outra cultura importante da região – o algodão –, dadas as ineficientes condições em que era produzido, era igualmente marginal no mercado internacional, com preços baixos (em relação à sua produtividade). A pecuária, tendo em vista sua possibilidade de contar com uma “acumulação endógena”, e a despeito da prolongada crise da economia açucareira, proporcionou a gravitação, dentro de suas próprias terras, de grande população que, dada a possibilidade dessa oferta de alimentos (pecuária e agricultura de subsistência), permitiu a manutenção e reprodução de grande “reservatório de mão-de-obra nacional”.

Com a expansão cafeeira do Sul (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo), o açúcar reencontraria mercados para sua produção, embora a preços deprimidos; o algodão só voltaria a ser produto importante com o advento da indústria têxtil do Sul do país (Rio de Janeiro, principalmente, e São Paulo), somente a partir da década de 1880.

Com estrutura de propriedade extremamente concentrada, débeis relações capitalistas de produção, com seus principais produtos (açúcar e algodão) marginalizados no mercado internacional e, portanto, dependentes agora do mercado interno, porém com preços reduzidos, não poderia o Nordeste ter melhor sorte do que teve. A despeito disso, mantendo cerca de 40% da população nacional em 1900, perfazia em 1907 cerca de 17% da produção industrial que, em 1939, já havia baixado para cerca de 10%.

Após a “crise de 1929”, quando o mercado nacional fica efetivamente reservado à produção nacional, o Nordeste sofreria mais um

golpe: a reestruturação da agricultura paulista faria com que a economia de São Paulo se tornasse a maior produtora também de açúcar e algodão, justamente os dois produtos básicos exportáveis daquela região. Diante desse quadro, não é difícil perceber as vicissitudes por que passaria sua indústria. Ela cresceria, como cresceu, porém em estreitos limites próximos à expansão de seu mercado urbano e do crescimento vegetativo da população, além de algumas brechas que surgiram no mercado nacional. Essa sobrevivência talvez tenha decorrido, em parte, devido ao grande tamanho das fábricas nordestinas – principalmente as têxteis –, tamanho esse decorrente, a meu juízo, da forte concentração fundiária e do capital comercial.

O extremo Sul do país – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – totalizava em 1900 pouco mais de 10% da população nacional: em 1907 perfaziam, respectivamente, 4,5%, 1,9% e 13,5% da produção industrial brasileira. Tais cifras, entretanto, devem ser vistas com rigor, dado que a base industrial da região era fortemente vinculada à base agrícola: no Paraná, o beneficiamento da erva-mate participava com 49% do valor da produção industrial; em Santa Catarina, o mate participava com 27%; banha, manteiga e farinhas, juntas, pesavam 26%; no Rio Grande do Sul, o charque representava 37% daquela produção; banha e beneficiamento de couros somavam mais 18%. No censo de 1919 ainda encontraríamos o mate pesando 40% no Paraná e 20% em Santa Catarina, onde banha, manteiga e farinhas pesavam ainda mais de 15%; no Rio Grande do Sul o charque pesava ainda 20%, a banha 10% e os vinhos, arroz, couro e farinhas, juntos, outros 10%.

Sobre o Paraná, especificamente para o período que vai até 1930, pouco há que dizer, dado que sua colonização ainda era precária e a grande abertura do famoso “Norte paranaense” somente despontaria efetivamente a partir da década de 30.

Tomados os três estados juntos, o traço comum que os pode caracterizar seria tanto a estrutura fundiária – representando a economia camponesa, salvo a pecuária – tipificada pela pequena e média propriedade, quanto a industrial que, à “imagem e semelhança” da agricultura, também estruturou-se na base do pequeno e médio estabelecimento, em muitos casos diretamente instalados na zona rural.

Dado o porte e diversificação da agricultura paulista, a integração da oferta sulina deu-se, muito mais com os mercados da zona urbana do Rio de Janeiro e com os principais centros do Nordeste, do que com São Paulo. O charque sempre fora consumido pelas antigas regiões escravistas, pelas graças do Rio de Janeiro e do Nordeste; São Paulo, graças à imigração europeia, consumia pouco charque. O vinho, dados o preço e a qualidade do similar europeu, só teria sua grande chance no mercado paulista, após a “crise de 1929”; a banha e a lã não teriam grande desempenho, à medida que se expandissem a indústria de óleos vegetais e a de fibras sintéticas em São Paulo.

É justamente com a recuperação da crise que a economia sulina se integra um pouco mais no mercado nacional, inclusive em São Paulo, devido à intensidade no corte de importações de bens de consumo. Entretanto, essa integração foi também limitada: a estrutura industrial baseada na pequena e média empresa não poderia competir com a moderna indústria paulista e, de certa forma, nem com a da região do Rio de Janeiro. Para se dar um exemplo bastante sintomático basta citar o caso do charque: já na década de 30, São Paulo produzia charque em quantidade equivalente à metade da produção gaúcha e ambos concorriam no mercado nacional. Dos 19,9% de participação na produção industrial brasileira em 1907, a região do extremo Sul passaria em 1939 para apenas 13,8%.

Vejam agora a economia cafeeira. Principal atividade econômica do país a partir de 1850, funcionou em bases escravistas e teve extraordinária performance até 1856. Daí em diante, com o término do tráfico negreiro, passaria não só a operar a custos crescentes de mão-de-obra como também a sofrer escassa oferta dessa espécie de trabalho. Por ser escravista e predatória, a economia cafeeira do vale do Parnaíba, nessa época, começa também a sofrer crescente encarecimento do preço da terra virgem. Ambas as elevações de preços, a crescente interiorização das plantações e a dominação do capital mercantil, não só encareceram ainda mais os custos de produção como também obrigaram essa economia a se especializar, praticamente destruindo sua agricultura interna produtora de alimentos. Nem mesmo a introdução da ferrovia e da máquina de beneficiamento de café, ambas reduzindo-lhe os custos, foi suficiente

para sua manutenção. A partir da década de 1880 a economia cafeeira fluminense e paulista do vale do Paraíba começava a infletir, não mais se recuperando.

A região de São Paulo teve destino diferente. A expansão do Oeste paulista, a partir da década de 1870, se dava em níveis distintos da verificada no vale do Paraíba. No Oeste paulista, as terras virgens crescentemente disponíveis pelas pioneiras ferrovias ofereciam elevada produtividade física e econômica. A introdução de máquina mais moderna de beneficiamento de café ampliou ainda mais seus lucros. Entretanto, da mesma forma que no vale do Paraíba, a questão da mão-de-obra – mais por sua escassez do que por seus preços – ameaçava obstar a acumulação de capital na cafeicultura paulista.

Dado que operava a custos decrescentes e que, por outro lado, era distinta a situação dos países que liberavam migrantes (Itália e Alemanha, principalmente) e dos que os recebiam (Estados Unidos e Argentina, ambos passando por crise econômica e diminuindo sua recepção de migrantes), capitalistas e Estado organizaram e financiaram o serviço de imigração e propiciaram ao Oeste paulista que, em grande parte do seu espaço econômico pudesse introduzir o trabalho assalariado na cafeicultura. Com isso, “libertam o capital das amarras da escravidão” e possibilitam-lhe mais ágil acumulação.

O capital cafeeiro no Oeste paulista não se restringiu apenas à órbita da produção primária: vazou, construindo estradas de ferro, bancos, indústria, comércio e, até mesmo, uma extraordinária agricultura mercantil produtora de alimentos e de matérias-primas.

Dessa forma, o capital cafeeiro ampliou cada vez mais as bases da acumulação em São Paulo, proporcionando amplo leque de alternativas de inversão para os lucros que podiam vazar da cafeicultura e dos negócios vinculados ao café. Por outro lado, assalariando sua mão-de-obra, criou amplo mercado de bens de consumo para a indústria, que então dava seus primeiros passos. Além disso, ao constituir seu mercado de trabalho com oferta abundante de trabalho, possibilitou também a criação de um mercado de trabalho urbano do qual se serviu principalmente a indústria paulista.

Dessa forma, a partir da década de 1880 inicia-se o capitalismo no país, criando as bases regionais mais sólidas para os primeiros momentos de nossa formação industrial.

Durante a fase áurea, as altas margens de lucro do complexo cafeeiro possibilitaram o vazamento de capitais para a instalação de suas primeiras indústrias. Mas também nas fases críticas – como a de 1897 a 1913 – a alta produtividade da cafeicultura paulista e sua dinamicidade possibilitaram ainda a continuidade daquele vazamento, com o que a acumulação industrial em São Paulo passou muito à frente da verificada no restante do país. Em 1907 São Paulo perfazia quase 16% da produção industrial brasileira, cifra que saltaria para 31% em 1919, para 37,5% em 1929 e para 45% em 1939.

Essa acumulação de capital na indústria paulista, muito à frente mesmo de sua específica demanda, encontraria extraordinária vazão durante o período da Primeira Guerra Mundial. Com efeito, a guerra, tendo provocado restrição de importações, notadamente de bens de consumo industriais, gerou graves problemas de abastecimento ao país. Alguns deles foram atendidos pelas notáveis exportações que a indústria paulista pôde fazer ao restante do país. Essa experiência de atendimento a “mercados exteriores” seria de extraordinária importância para a indústria paulista, em meados da década de 20.

Os lucros acumulados durante a Primeira Guerra e a retomada cafeeira na década de 20 possibilitaram à indústria paulista que avançasse ainda mais em seu processo de acumulação: novamente, a capacidade produtiva crescera muito à frente de sua específica demanda, exigindo, portanto, uma solução. Esta, ainda que parcial e temporária, veio através de notável incursão da indústria paulista no restante do mercado nacional, como que antecipando o que ocorreria após a crise de 1929.

Resumindo, a economia paulista – ou seja, o complexo cafeeiro – constituiu a mais dinâmica economia regional antes de 1929 e possibilitou a implantação de uma embrionária indústria que, entretanto, já era a mais diversificada do país e requeria, crescentemente, não apenas sua libertação da dominação cafeeira, mas também, e principalmente, a conquista do mercado nacional. É preciso entender, entretanto, que o país,

até o advento da crise de 1929, era constituído por “economias regionais”, isto é, não havia integrado seu mercado nacional. A recuperação à crise e a possibilidade de o país continuar sua marcha de desenvolvimento estava exigindo, portanto, aquela integração.

O processo de integração do mercado nacional

Os três primeiros Planos de Valorização do café (1906, 1917 e 1921) haviam sido bem-sucedidos: a ação do Estado conseguira regularizar momentaneamente a oferta e sustentar os preços externos naqueles três momentos de crise. A partir de 1924 são iniciadas gestões no sentido de se instituir uma Política de Defesa Permanente do Café. Após cerca de dois anos de impasse pelo governo federal, o governo do estado de São Paulo assumiria esse encargo a partir de 1926.

Essa política de garantia à cafeicultura aumentou seu grau de expectativa positiva, fazendo com que, a partir de 1926, o plantio fosse retomado de forma vigorosa. Não houvesse ocorrido dois anos de excepcionais condições naturais e de excelente trato cultural na cafeicultura, e provavelmente as duas gigantescas safras de 1927/28 e a de 1929/30, que apresentaram nível de produção equivalente ao dobro das safras normais, não teriam ocorrido. Isto, porque a retomada do plantio somente elevaria a oferta, de forma significativa, a partir da safra de 1931/32, quando os cafeeiros plantados a partir de 1926 comesçassem a frutificar. Dessa forma, aquelas safras gigantescas precipitaram a crise de superprodução no final de 1929, pouco antes da eclosão da crise internacional e antes mesmo que a cafeicultura apresentasse uma crise ainda maior, a da sobrecapacidade produtiva, manifestada a partir de 1931.

Paralelamente a isso, a sobreinversão industrial em São Paulo durante a década de 1920 havia gestado também uma crise de superacumulação de capacidade produtiva e, dessa forma, o complexo cafeeiro, na verdade, apresentava-se com duas crises de sobre-reinversão. Para a cafeeira, diante de sua importância para a economia nacional, não haveria outra solução a não ser uma vigorosa ação do Estado. Para a

industrial, que funcionava à sombra do predomínio cafeeiro, isto é, dependente de seu mercado e de suas divisas para importar seus bens de produção, pouco se poderia esperar, a não ser medidas paliativas como a da elevação tarifária e a da proibição de importação de novos equipamentos para alguns segmentos produtivos de bens de consumo não duráveis, o que foi feito, a primeira já em 1929 e a segunda, em 1931.

A ação que a crise cafeeira exigia, entretanto, era muito mais profunda. O Estado revolucionário brasileiro, compreendendo a gravidade da crise, não teve dúvidas em aplicar vigorosa política anticíclica de defesa do nível de renda e de emprego da economia cafeeira. Ao mesmo tempo, contudo, a crise interna e a externa precipitaram, para baixo os preços de exportação, provocando acentuado corte no poder de compra das exportações e comprimindo violentamente as importações. O resultado disso seria, inevitavelmente, de um lado, a manutenção do nível da renda e da demanda, porém, de outro, impossibilitaria o atendimento dessa demanda sustentada. São justamente os complementos da política econômica de então que permitiriam aquele ajuste entre a oferta e a demanda: instituição de controles de câmbio, destino de divisas para gastos essenciais, violenta desvalorização do câmbio, reforma tarifária, etc.

A partir dessa conjugação de política econômica, o mercado interno tornava-se cativo para a indústria nacional. Porém, ele ainda não estava integrado. Para tanto, havia que remover seus principais entraves. A ação do Estado trabalhou bem nesse sentido. De início fez gestões para a extinção dos impostos interestaduais, que gravavam o comércio de mercadorias, o que foi efetivamente cumprido em 1943; a partir da década de 40 começa a fomentar alguns programas de expansão rodoviária; transforma problemas antes politicamente tratados como “regionais”, em “nacionais”, como por exemplo os do café, do açúcar, do mate etc. A ação estatal, portanto, pautava-se agora por uma visão política e econômica nacional e não mais local ou regional.

Qual o significado, entretanto, da integração do mercado nacional? Por um lado, representava uma primeira e duradoura oportunidade para a ampliação dos acanhados mercados regionais às suas respectivas indústrias. Significava também que a partir desse momento, o

país deveria ampliar seu grau interno de complementaridade agrícola e industrial, face às contingências do setor externo. Mas significava, também, abrir à competição intercapitalista inter-regional, as até então protegidas indústrias regionalizadas.

Desta forma, a integração do mercado nacional poderia proporcionar três tipos de efeitos: **de estímulo**, por implicar a ampliação do grau de complementaridade inter-regional; **de bloqueio ou inibição**, ao fazer com que indústrias ou atividades agrícolas mais desenvolvidas e modernizadas existentes principalmente em São Paulo, inibissem o surgimento de atividades similares na periferia nacional; **de destruição**, quando fosse inevitável o confronto competitivo entre atividades mais modernas e eficientes localizadas principalmente em São Paulo, com atividades similares, porém atrasadas, localizadas na periferia.

As décadas de 30 e 40, face ao problema da restrição externa, possibilitaram a extraordinária expansão do comércio inter-regional, mas impediram a renovação dos equipamentos industriais e a expansão da capacidade produtiva de vários setores industriais. Isto fez com que os efeitos de destruição fossem mínimos, só surgindo no início da década de 50, quando se retoma a renovação tecnológica do parque fabril – principalmente no estado de São Paulo – quando as restrições do setor externo diminuem. A partir deste momento seria inexorável a paulatina destruição das indústrias mais antigas do setor de bens de consumo não-duráveis da periferia, como foi o caso da indústria têxtil nordestina, por exemplo.

Os efeitos de bloqueio também se manifestariam mais decisivamente a partir do final da década de 40, para as atividades industriais, mas, na agricultura, a expansão capitalista e tecnificada do algodão e do açúcar em São Paulo dava mostras cabais de bloqueio aos produtos similares da periferia, principalmente do Nordeste. Os efeitos de estímulo, repito, já se fariam sentir ao longo das décadas de 30 e 40, mas seriam consideravelmente ampliados a partir do momento em que o país implantasse sua indústria pesada, pós-1955 e que, portanto, obrigasse a periferia nacional a novo e significativo grau de complementaridade.

Vejamos rapidamente a magnitude dessa integração e indaguemos se ela teria provocado a atrofia ou estagnação da periferia nacional.

Antes da crise de 1929, o agregado “Brasil-exclusive-São Paulo”, de suas exportações totais, enviava 80% para o exterior e apenas 20% para São Paulo; ao final da década de 60 aquelas cifras eram, respectivamente, 60% e 40%. Vejamos esse movimento, através de índices calculados a partir de seus valores em cruzeiros constantes, tomando-se 1928 como índice 100: as exportações paulistas para o exterior, ao final da década de 60, atingiam o índice 221, ao passo que suas vendas para o restante do país atingiam o índice 1948; as vendas da periferia nacional para o exterior atingiam o índice 450 e as destinadas a São Paulo o índice 1049; as importações provenientes do exterior e destinadas a São Paulo atingiam o índice 509 e as destinadas ao resto do país, o índice 312.

As exportações paulistas para o resto do país, em 1939, representavam 18,3% da renda interna de São Paulo, e passavam em 1968, para 40%; as vendas da periferia para São Paulo, que em 1939 atingiam a cifra equivalente 4,9% da renda interna de “Brasil-exclusive-São Paulo”, passavam em 1968 a 9,7%. Como se vê, ambas cresceram, porém, as vendas de São Paulo foram bem mais significativas do que as da periferia.

Em que pese a diferença tão acentuada dos coeficientes acima citados, não houve estagnação industrial ou agrícola na periferia, salvo a crise amazônica decorrente do problema da borracha. Vejamos o movimento da produção industrial e agrícola.

Tomado o longo período entre os Censos de 1919 e de 1970, a indústria nacional cresceu à média anual de 7,2%. Acima dessa média somente figuram a região Centro-Oeste (8,8%), São Paulo (8,4%), Santa Catarina (7,8%) e Minas Gerais (7,6%); o Espírito Santo apresentou crescimento igual à média do país; entre as regiões que cresceram abaixo daquela média, encontram-se o Rio Grande do Sul (6,1%), a Amazônia (6%) e o Nordeste, que apresentou o mais baixo crescimento, porém, ainda assim, à média anual de 5%.

Tomada a estrutura industrial do Nordeste, ela mostra acentuadas modificações: o setor produtor de bens de consumo não-duráveis, que em 1919 perfazia 91% do valor agregado dessa indústria, em 1970 perfazia

59%. Essa mudança se deve a dois fatores: de um lado, à decadência de várias indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis, a que já me referi; de outro, ao resultado da integração do mercado nacional, uma vez que o compartimento produtor de bens intermediários teve crescimento real de sua produção em torno de 8,1% anual, entre 1919 e 1970, participando, neste último ano, com 35% do valor agregado da indústria nordestina.

Minas Gerais, a despeito de que sua indústria de bens de consumo não duráveis cresceu satisfatoriamente entre aqueles censos (5,8% ao ano), ampliou consideravelmente sua produção de bens intermediários, como estímulo da integração do mercado nacional: esse compartimento produtivo cresceu à taxa anual de 10,2%, e em 1970 perfazia pouco mais da metade do valor da produção industrial desse estado. Minas Gerais e o Centro-Oeste foram as duas únicas regiões, além de São Paulo, que aumentaram sua participação no total da produção industrial do país, entre 1919 e 1970.

São Paulo, a despeito de ter diminuído o peso de suas indústrias de bens de consumo não-duráveis (passam de 74% para 37%) no valor de sua produção industrial, obteve elevado ritmo de crescimento nessa produção, com a taxa média anual de 7%. No total de sua produção industrial, a de bens intermediários passa de 23% para 34% e a de bens duráveis e de capital, de 3% para 29%, apontando claramente para uma estrutura industrial já diversificada.

As modificações mais acentuadas ocorreram, repito, após a implantação da indústria pesada no país e, a despeito do aumento da concentração industrial de São Paulo, não houve estagnação periférica e, ao contrário, a estrutura produtiva regional industrial sofreu positivas alterações.

No que se refere à agropecuária, utilizo uma série de produção física dos 21 principais produtos (as dez principais lavouras nacionais, os quatro principais derivados da produção animal e os setes principais produtos regionais, ou seja, borracha, castanha do Pará, fibras duras, babaçu, cacau, lã e erva-mate). A série refere-se à média quinquenal do período 1928/32 e 1965/69. O valor da produção desses artigos, em 1969,

equivalia a mais de três quartos do valor da produção agropecuária brasileira, e os dez principais produtos das lavouras ocupavam, naquele mesmo ano, cerca de 85% da área cultivada do país.

Entre 1928/32 e 1965/69, o traço característico dessa série é mostrar que os produtos que menos cresceram foram exatamente os de exportação para o mercado externo. Os produtos para o mercado interno, em sua maioria, cresceram a ritmo superior ao do crescimento da população total em cada região e, para vários produtos e várias regiões, o crescimento foi até mesmo superior ao da população urbana. Repito que este fenômeno ocorreu em todas as regiões e, com muito mais intensidade, no resto do Brasil do que em São Paulo.

Em síntese, também a agricultura regional cresceu satisfatoriamente, negando portanto qualquer hipótese estagnacionista. Entretanto, cabe indagar minimamente que fatores preponderaram nessa expansão.

Examinadas as séries de produção física, de área cultivada, de uso de adubos, fertilizantes e outros produtos que melhoram o rendimento físico do solo e, ainda, a introdução de mecanização na agricultura, pode-se chegar às seguintes conclusões: até o início da década de 50, foi mínimo o uso de corretivos da fertilidade natural do solo, bem como de mudas e sementes selecionadas, salvo um uso ainda pequeno que se realizava nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Por outro lado, a mecanização da agricultura brasileira foi também mínima até aquela data, ressalvando-se a pequena introdução de tratores e a mais significativa introdução de arados em São Paulo e no Rio Grande do Sul.

Essa baixa introdução de progresso técnico na agricultura brasileira foi insuficiente para recompor a fertilidade natural do solo, que cai, entre 1930 e 1950, em dez das onze principais culturas, em quase todas as principais regiões produtoras. Em síntese, os dados para 1950 mostravam que, em 65,4% da área de lavouras, os cultivos apresentavam rendimento físico (quantidade produzida por hectare) sensivelmente menor ao verificado em 1930; 14,1% da área compreendia os cultivos e regiões onde os rendimentos físicos verificados em 1950 eram iguais aos

verificados em 1930; apenas 20,5% da área cultivada apresentava rendimentos físicos mais elevados do que os verificados em 1930.

De 1950 a 1970, não há dúvida alguma sobre a crescente introdução de progresso técnico na agricultura tanto se elevam os gastos com adubos, fertilizantes e outros elementos que aumentam a produtividade física da terra, quanto aumentam significativamente o número de tratores (de 8.372 para 157.346 unidades) e o de arados (de pouco mais de 70 mil unidades para mais de 1,8 milhão de unidades).

Esta questão teve implicações muito sérias no processo de desenvolvimento social do país. De um lado, a queda da fertilidade natural do solo, até 1950, fez com que a capacidade de retenção de pessoas, em determinada área de terra, diminuísse, obrigando-as a migrar. Entre 1950 e 1970, o maior uso de corretivos não foi suficiente sequer para manter os níveis de fertilidade verificados em 1930; mas o maior uso de equipamento elevou a produtividade do homem ocupado na agricultura, provocando agora sua maior expulsão.

Não é por outra razão que os fluxos migratórios do país aumentam consideravelmente no período. Em 1950, 13,8% da população de Minas Gerais e 6% da população nordestina encontravam-se fora dessas regiões; 4% da população do Espírito Santo, 5,9% da população do Rio de Janeiro e 3,9% da gaúcha também haviam migrado. Em 1970, a saída líquida de migrantes de Minas Gerais já atingia 24,5% de sua população; no Nordeste, a cifra alcançava a 14,4%; no Espírito Santo, a 10,4%, no Rio Grande do Sul, a 8,9% e, em Santa Catarina, a 4,5%.

Se examinarmos mais detidamente a questão, constataremos, entretanto, um quadro ainda mais complexo: em 1970, São Paulo recebia um contingente líquido equivalente a 10,8% de sua população, cifra essa, porém, resultante da entrada bruta de 3,2 milhões de pessoas e da saída de 1,3 milhão. Quer dizer, mesmo em São Paulo, a agricultura também apresentava problemas muito sérios de expulsão. Isto mostrava que a questão agrária não poderia restringir-se apenas às regiões mais pobres. Em síntese, o problema agrário brasileiro não escolhia local para se manifestar; tanto expulsava na agricultura mais capitalizada do país, quanto nas mais atrasadas.

Resumindo, tanto a industrialização quanto a significativa expansão da agricultura não foram capazes de redimir a pobreza e o desemprego.

Conclusão

Penso que é hora de tomarmos maior consciência da gravidade da situação em que se encontra grande parte da população brasileira.

As políticas de desenvolvimento industrial regional e a significativa evolução da agricultura nem foram capazes de assegurar os requerimentos de emprego, nem de diminuir sensivelmente a miséria. Um sintoma contrário é a crescente pauperização e violência manifestadas no setor urbano.

Pelo que tentei expor, penso que é chegada a hora de um reexame da questão regional, no sentido de questionar suas explicitações contemporâneas. Propostas como as de tentar simplesmente trazer mais recursos para as regiões periféricas, ou aquelas que conclamam maior alocação de indústrias na periferia, parecem não atinar com a totalidade do problema. Estas duas reivindicações, quando muito, poderão atender aos anseios de parte da classe dominante periférica, mas dificilmente poderão significar o real atendimento das necessidades das amplas massas desassistidas.

Em síntese, penso que a curto e médio prazo não mais se poderia fazer senão reorientar o gasto público para atendimento dessa camada ampla da população brasileira, não somente da nordestino, mas também da sediada em São Paulo, ou em qualquer outro estado.

Reorientadas as diretrizes político-sociais do país, não tenho dúvida em propugnar um amplo reexame da questão agrária nacional, e uma decisiva política que efetivamente atente para o objetivo maior da democracia, da justiça e do bem-estar social.

