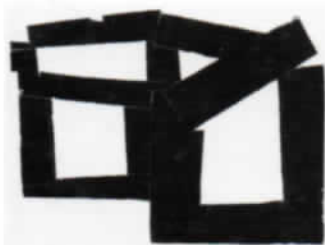


Luiz Carlos
Bresser-Pereira

Desenvolvimento e Crise no Brasil

História, Economia e Política
de Getúlio Vargas a Lula



uma tentativa de mobilização do povo brasileiro, da mesma forma que Brasília e a construção da rodovia Belém-Brasília exerceram esse papel durante o governo Kubitschek.

Uma ideologia nacionalista e um projeto nacional começam a ser esboçados. Os militares brasileiros, nesse momento, começam a reencontrar sua vocação nacionalista. Esse nacionalismo, porém, ainda não se definiu, na medida em que não tomou uma posição face ao capital estrangeiro e à dependência econômica, política e cultural em relação aos Estados Unidos e à Europa Ocidental. Por enquanto, sob influência das lideranças tecnocráticas, o governo vem adotando uma atitude pragmática, sem radicalismo, que dificulta a formulação de uma ideologia efetivamente nacional. A estratégia do grupo tecnoburocrático no poder está baseada claramente em uma aliança entre o governo e o capitalismo nacional e internacional. Nessa aliança, o governo não é mais elemento subordinado. Pelo contrário, é um elemento ativo que procura, através dessa aliança, uma maior taxa de crescimento da renda no país.

CAPÍTULO 8 NOVA DEPENDÊNCIA E SUBDESENVOLVIMENTO INDUSTRIALIZADO

Entre 1968 e 1974 temos um período de “milagre econômico”, caracterizado por taxas de crescimento do PIB superiores a 10% ao ano. Consolidava-se o novo modelo de desenvolvimento, ou de subdesenvolvimento industrializado, concentrador de renda, e o novo pacto político, burocrático-autoritário. A retomada do crescimento econômico envolvia a configuração de uma “nova dependência” à qual correspondia um novo modelo de desenvolvimento, concentrador da renda da classe média para cima, que, em outro livro, dedicado inteiramente ao tema, chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”.¹ A dependência era nova porque, ao contrário das teorias que prevaleceram até os anos 1950 sobre o imperialismo e a dependência, as empresas multinacionais não podiam mais ser consideradas contrárias à industrialização na medida em que participavam desse processo, produzindo especialmente bens de consumo durável de luxo, entre os quais o mais importante era o automóvel. Este tipo de industrialização, porém, era dependente na medida em que favorecia a concentração da renda criando mercado para esse tipo de bem para as empresas multinacionais, que supunha que o crescimento devesse ser feito com endividamento externo, e, finalmente, que contava com o apoio político do governo norte-americano, o qual, agindo nos quadros da Guerra Fria, apoiara o golpe militar de 1964, e apoiava os regimes autoritários na América Latina.

A interpretação da nova dependência, como uma crítica à interpretação do imperialismo ou da dependência, que prevalecera até meados dos anos 1960, teve como trabalho fundador o livro de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e desenvolvimento da América Latina* (1969). Minha primeira contribuição para a teoria da dependência foi a seção que se segue, “Dividir ou multiplicar: A distribuição da renda e a recuperação da economia”.² Depois disso tive conhecimento do livro de Cardoso e do trabalho de Maria Conceição Tavares e José Serra, “Mas allá del estancamiento, una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente de Brasil”, ao mesmo tem-

¹ Bresser-Pereira, 1977.

² Bresser-Pereira, 1970.

po que escrevia o artigo que constitui a segunda seção deste capítulo, "O novo modelo brasileiro de desenvolvimento".³

A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E A RECUPERAÇÃO DA ECONOMIA

As causas da crise econômica brasileira entre 1962-1967 estão claramente relacionadas com o esquema de redistribuição da renda. A tendência à concentração da renda nas mãos da classe capitalista, a partir de meados dos anos 1950, causada pela crescente capital-intensividade dos investimentos realizados, mantinha a economia em um permanente estado de subconsumo. A debilidade da demanda agregada, no que se refere ao consumo, não podia ser facilmente compensada por investimentos particulares, já que estes, em última análise, estão relacionados com a capacidade de consumo da população. Em uma economia fechada (como era a nossa do ponto de vista de produção industrial) todo investimento resulta, a curto ou a longo prazo, em um aumento da oferta de bens de consumo, que necessitam encontrar mercado. Ora, o momento em que se esgotaram as oportunidades de substituição de importações coincidiu com um processo de concentração da renda, que vinha a dificultar gravemente o crescimento do mercado de bens de consumo necessário à manutenção, em nível elevado, da demanda agregada.

Celso Furtado constatou este fenômeno, inicialmente, em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*,⁴ onde desenvolveu as bases da chamada "tese da estagnação da América Latina". Esta tese foi por nós em parte adotada quando fizemos a análise do círculo vicioso estrutural do subdesenvolvimento brasileiro. Em seguida, e coerentemente com o diagnóstico que havia realizado anteriormente, Celso Furtado, em seu livro *Um projeto para o Brasil*,⁵ fez uma proposta para superação da crise econômica, baseada em um esquema de maior participação do Estado na economia e na distribuição de renda.

Nesse trabalho, Celso Furtado apresenta inicialmente um quadro, baseado em dados da CEPAL, sobre a distribuição da renda, ou perfil da demanda global, no Brasil, admitindo-se uma população de 90 milhões de habitantes e uma renda *per capita* de 350 dólares. Vemos pelo Quadro 7 que a concentração de renda é um fenômeno marcante da economia brasileira. Cin-

³ Bresser-Pereira, 1973; Tavares e Serra, 1971, e Bacha, 1973. Creio que estes três trabalhos, completando a análise sociológica de Cardoso e Faletto, 1969, estabeleceram as bases econômicas da teoria nova dependência.

⁴ Furtado, 1966: 77-81.

⁵ Furtado, 1968: 37-42 e 49-58.

qüenta por cento da população vivia praticamente ao nível da subsistência, com uma renda *per capita* de 130 dólares. Esses mesmos 50% da população tinham uma participação na renda equivalente (os dados são, evidentemente, aproximados) ao 1% mais rico da população.

Partindo desses dados e da constatação de que o recente processo de concentração de renda está na base da crise econômica brasileira, Celso Furtado propôs uma política econômica de redistribuição da renda. Esta política seria executada através de um grande aumento da carga tributária sobre os 10% mais ricos da população. Isto implicaria uma redução de 25% na renda *per capita* do 4º grupo, que teria sua renda reduzida para 4.875 dólares, e em uma redução de 10% na renda do 3º grupo, que teria sua renda *per capita* reduzida para 792 dólares. Por outro lado, Furtado estimava uma propensão marginal a consumir de 80% para o 4º grupo e de 100% para o 3º grupo. Nesses termos, dos 1.625 dólares *per capita* retirados do 4º grupo, a poupança líquida seria de 80% desse valor, ou seja, 1.300 dólares, já que os restantes 325 dólares deixariam de ser poupados pelo 4º grupo. Em outras palavras, o governo pouparia 1.625 dólares, mas o 4º grupo deixaria de poupar 325. Já em relação ao 3º grupo, os 10% de imposto seriam inteiramente transformados em poupança do governo, ou seja, haveria uma poupança de 88 dólares *per capita*. Considerando a população dos dois grupos (900.000 para o 4º grupo e 8.100.000 para o 3º grupo), temos que haveria um aumento na poupança de 1.882.800 dólares (1.300 x 900.000 mais 88 x 8.100.000), correspondente a cerca de 6% da renda.

Quadro 7

Distribuição da renda segundo quintos da população (% sobre totais)

Cidades		1º Quintil	5º Quintil
Recife	1960 Outubro	10,3	47,1
	1967 Março	3,2	56,4
Salvador	1962	5,6	50,5
	1967 Agosto	3,8	51,0
Fortaleza	1962	8,0	48,8
	1965 Julho	5,3	49,0
João Pessoa	1964 Novembro	5,6	50,8
	1967 Julho	2,8	54,1
São Luís	1963 Setembro	5,6	43,9
	1967 Fevereiro	4,6	52,4

Fonte: *Distribuição e níveis da renda familiar no Nordeste urbano*. Banco do Nordeste do Brasil, 1969, Fortaleza, p. 22. Pesquisa realizada por BNB/Etene — Sudene.

Este aumento da poupança, através do aumento da carga tributária, seria transformado em grandes investimentos públicos, altamente trabalho-intensivos. Cresceriam o emprego e os salários no primeiro e no segundo grupos. Com o aumento da participação na renda desses grupos, cresceria a procura por bens de consumo simples, demandados por eles e geralmente produzidos segundo técnicas trabalho-intensivas. O resultado seria novo aumento do emprego, até a eliminação do desemprego aberto e disfarçado ainda existente no país.

Esta proposta de Celso Furtado, extremamente atrativa, parte de uma análise objetiva da crise econômica brasileira e apresenta soluções socialmente favoráveis, na medida em que implicam distribuição da renda. É uma proposta economicamente viável, ainda que radical. Não necessitará ser aplicada abruptamente. Precisarão levar em consideração as reações dos investidores privados, que seriam obrigados a reorientar seus investimentos. Entretanto, esta proposta possui uma limitação básica. É, politicamente, de difícil implantação. Exigiria um governo extremamente forte e independente dos interesses econômicos. Além disso, a proposta não considera o suficiente os efeitos negativos dessa redistribuição de renda sobre a expansão das indústrias tecnologicamente de ponta, que fornecem produtos principalmente para os grupos mais abastados (3º e 4º grupos). Certamente tais efeitos podem ser contornados, mas esta não seria uma tarefa fácil. É sempre mais difícil caminhar contra a corrente. As indústrias tecnologicamente de ponta não só tendem a marcar o ritmo do desenvolvimento econômico brasileiro, mas também é em torno delas que os interesses econômicos politicamente mais atuantes estão concentrados.

Foi provavelmente uma análise deste tipo que levou o economista Antônio Barros de Castro a examinar uma outra alternativa para a economia brasileira.⁶ Partindo de um perfil de demanda global semelhante ao apresentado por Celso Furtado, o economista da CEPAL observou que o 1º grupo encontra-se totalmente marginalizado do mercado brasileiro, enquanto que o 2º grupo participa apenas marginalmente desse mercado. Por outro lado, a história da industrialização brasileira é marcada pela produção de bens cada vez mais sofisticados tecnologicamente, destinados a uma parcela cada vez menor da população. O processo de substituição de importações começou

⁶ Esta alternativa foi proposta em uma conferência pronunciada na Universidade Católica de São Paulo, em 1968. Não foi publicada, de forma que o autor responsabiliza-se pelas eventuais imprecisões com que apresentou a posição de Antônio de Castro.

com a produção de bens simples, de consumo geral. É o caso da indústria têxtil e da indústria de alimentação. À medida, porém, que esse processo avançava, as indústrias que permaneciam dinâmicas, com possibilidades de grande crescimento, começavam a produzir bens cada vez mais caros e mais sofisticados tecnologicamente, destinados apenas às classes mais elevadas. O automóvel e o gravador de alta fidelidade seriam exemplos de bens desse tipo.

Sendo corretas essas premissas, dizia Castro que, para superar a crise, o país teria que realizar um processo de concentração e não de distribuição da renda. Esta concentração, porém, não deveria limitar-se apenas à classe capitalista, ao 4º grupo. Esta foi uma das causas básicas da crise econômica de que estávamos saindo. Deveria incluir também a classe média, representada pelo 3º grupo. E poderia ainda alcançar os escalões superiores do 2º grupo, que poderiam ir sendo transferidos para o 3º grupo. O 1º grupo e grande parte do 2º grupo deveriam ser mantidos com sua renda aproximadamente estagnada. Todos os aumentos de renda deveriam dirigir-se para os grupos intermediários e de altas rendas. Castro fazia estas constatações com desgosto, admitindo que socialmente a solução não lhe parecia recomendável. Mas do ponto de vista estritamente econômico, a solução seria concentrar a renda nos grupos intermediários e de altas rendas, na medida em que apenas estes grupos teriam possibilidades de manter em nível alto a demanda dos bens sofisticados, produzidos pelas indústrias dinâmicas do país.

Foi basicamente esta, e não a apresentada por Celso Furtado, a solução pela qual se encaminhou a economia brasileira após 1964. Está aí, provavelmente, uma das causas básicas da recuperação da economia do país, a partir de 1967. Esta solução não foi formulada pelos economistas do governo. Não foi, portanto, o resultado de uma política econômica deliberada e consciente. Entretanto, temos boas razões para estabelecer como hipótese — já que pesquisas definitivas sobre o assunto não existem — que a retomada do desenvolvimento que ocorreu no Brasil está calcada em um processo de concentração de renda nas classes médias e altas.

Há dois tipos de evidência para sustentar esta hipótese. Em primeiro lugar, não há dúvida de que o governo brasileiro a partir de 1964, na medida em que é um governo de militares e tecnocratas, é um governo de classe média. Em vista disto, consciente ou inconscientemente, realiza uma política que beneficia especialmente a classe média. O programa do Banco Nacional de Habitação constitui um exemplo conspícuo a respeito. O Plano Nacional de Habitação foi formalmente estabelecido para a construção de casas populares. Na prática, porém, transformou-se em um excelente meio de financiamento para casas de classe média. A política salarial do governo, contro-

lando rigidamente os salários da classe operária, mas deixando liberados os salários da classe média, é outro exemplo altamente significativo.

Por outro lado, num momento em que as indústrias tornam-se cada vez mais automatizadas e capital-intensivas, a tendência natural do mercado seria a de favorecer os grupos intermediários, em prejuízo das classes baixas. Esse tipo de indústria demanda, direta ou indiretamente, pessoal de nível médio em maior proporção do que a indústria trabalho-intensiva.

Não me baseio, porém, apenas em dados indiretos e em inferências para afirmar a ocorrência de um processo de concentração de renda no Brasil em benefício dos grupos de rendas médias e altas. Estudo realizado pelo Banco do Nordeste revelou forte concentração de renda nas capitais dos estados do Nordeste brasileiro. Segundo essa pesquisa:

— em Recife, os 40% mais pobres da população, que recebiam 16,5% da renda total em 1960 passaram a receber 11,5% em 1967;

— em Salvador, os 20% mais pobres da população, que recebiam 5,3% da renda total em 1960, passaram a receber 3,8% em 1966;

— em Fortaleza, os 20% mais pobres da população que recebiam 8% da renda em 1962, passaram a receber 5,3% em 1965.

O mesmo fenômeno ocorreu em Natal, João Pessoa, Maceió, Campina Grande e São Luís, onde também essa pesquisa foi realizada.

Outra evidência a respeito foi a relação entre o salário mínimo e o salário médio. Enquanto o primeiro caiu, em termos reais, de ano para ano, o segundo revelou-se ascendente. A evolução do salário mínimo real demonstrou que o mesmo manteve sua tendência descendente durante toda a década. Tomando-se como base os preços de maio de 1969, o salário mínimo real, de 331,50 cruzeiros em 1959, caiu sistematicamente, todos os anos, até alcançar 187,20 cruzeiros em 1970. Em contrapartida, dados da Fundação IBGE revelam que o salário médio real apresentou tendência ascendente no Estado de São Paulo. A preços de fevereiro de 1969, o salário médio real subiu de 405,66 cruzeiros em 1965 para 534,05 cruzeiros em 1970.

Finalmente, este processo de concentração de renda era confirmado de forma definitiva pelo censo de 1970. Verificou-se então que, enquanto em 1960, os 5% mais ricos da população recebiam 37% da renda, em 1970 essa porcentagem havia subido para 45%.

Quadro 8
Salário médio real no estado de São Paulo

Ano*	Cr\$ (preços fevereiro/1969)
1965	405,7
1967	466,0
1968	400,7
1969	471,0
1970	534,1

Fonte: IBGE. * Dados referentes a março, exceto para 1970, em que o dado é de fevereiro.

A conclusão que se pode tirar daí é simples e confirma a hipótese inicial: estava se realizando um processo de concentração de renda da classe média para cima. O salário mínimo é uma indicação, ainda que imperfeita, da remuneração das camadas mais pobres da população. Segundo dados do Ministério do Trabalho, em São Paulo, a cidade mais rica do Brasil, cerca de 30% dos empregados recebiam salário mínimo. Já o salário médio é influenciado, de um lado pelo salário mínimo, e de outro, pelos salários elevados, que são pagos aos operários especializados, aos mestres, aos técnicos, ao pessoal de escritório, aos engenheiros, às funções técnicas e burocráticas típicas da classe média — desde a baixa classe média até a alta classe média. Se o salário mínimo cai e, mesmo assim, o salário médio cresce, é óbvio que isto está ocorrendo devido a uma redistribuição de renda em favor daqueles que recebem os maiores salários.

Também se poderia explicar o fenômeno com a hipótese de que o salário mínimo é cada vez menos significativo, na medida em que as indústrias passam a pagar acima do salário mínimo a seus operários e empregados. Entretanto, embora seja correta a afirmação de que um grande número de empresas paga acima do salário mínimo, este continua uma base ou referência para o estabelecimento dos salários dos trabalhadores não-especializados ou semi-especializados. A hipótese de concentração de renda nos níveis salariais mais elevados, portanto, além de estar coerente com a análise que estamos realizando, parece mais significativa para explicar as tendências inversas que os salários mínimo e médio vêm apresentando.

DESENVOLVIMENTO DAS INDÚSTRIAS DINÂMICAS

Este processo de concentração de renda garantiu a manutenção do mercado em níveis elevados para as indústrias dinâmicas, tecnologicamente de

ponta. A indústria automobilística, por exemplo, que vinha sendo a base do movimento de recuperação do desenvolvimento econômico brasileiro, apresentou taxas elevadíssimas de crescimento. Ora, esta indústria independe inteiramente do crescimento da renda do 1º grupo. Para ela, o que interessa é o crescimento do 3º grupo, inclusive pela incorporação de elementos do 2º grupo.

A este processo, que garantia mercado para os bens industriais das indústrias dinâmicas, adicionou-se um outro elemento, além da política conjuntural do governo, que visava permitir o crescimento da renda e dos investimentos sem um constante processo de redistribuição da renda. Referimo-nos ao estímulo às exportações de manufaturados realizado pelo governo. Este estímulo, altamente necessário, tem também a característica de compatibilizar concentração de renda e desenvolvimento. Os investimentos podem ser realizados sem que, em última análise, aumente o consumo. Os produtos finais produzidos são exportados, ao invés de consumidos internamente. A importação derivada das exportações pode concentrar-se na compra de matérias-primas e equipamentos destinados a elevar a produção exportável. E assim entramos em um ciclo em que o sistema capitalista mantém-se dinâmico, independentemente de redistribuição da renda e elevação do consumo interno.

A recuperação da economia brasileira até os anos 1970 está, portanto, em suas bases, relacionada a dois fenômenos ligados à distribuição da renda. De um lado, temos o fenômeno previsto por Castro, que concentrou a renda nas classes médias; de outro lado, temos os estímulos às exportações, que compatibilizaram desenvolvimento com concentração de renda. Ambos podem ser considerados negativos do ponto de vista social. Neste trabalho, porém, não estamos realizando um estudo de crítica social, mas simplesmente fazendo uma análise do desenvolvimento brasileiro. E o desenvolvimento é um fenômeno histórico ao qual não devem ser atribuídas conotações valorativas. Este é um erro freqüentemente cometido. Subentende-se que só há desenvolvimento econômico quando toda a população está beneficiada, através de um processo de distribuição de renda. Infelizmente (permitam-nos esta interferência valorativa), esta afirmação não é correta. É produto de um tipo de raciocínio idealista, ao invés de histórico. A Revolução Industrial inglesa, por exemplo, foi, historicamente, um processo de grande desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, foi um período de concentração de rendas e de pauperização das classes camponesas, obrigadas a transformar-se em operários. Foi necessário um século para que esta tendência se invertesse e começasse uma efetiva elevação do padrão de vida da classe operária inglesa.

Isto não significa que, em pleno século XX, dois séculos depois da Revolução Industrial inglesa, a mesma experiência deva ser repetida. Entre 1930

e 1955, por exemplo, acreditamos que este fenômeno de concentração de renda não chegou a ocorrer no Brasil. A partir de meados dos anos 1950, porém, tudo indica que o desenvolvimento econômico brasileiro passou a ter por base um processo de concentração de renda nas classes médias e altas. E foi essa concentração um dos fatores básicos que permitiu, depois de um período de crise, que a economia brasileira se recuperasse.

Finalmente, é preciso admitir que esse modelo baseado na concentração de renda e no abandono do 1º grupo, apesar de socialmente injusto, é economicamente viável por um longo período. Enquanto for possível aumentar a renda do 3º e do 4º grupos e transferir elementos do 2º para o 3º grupo, a economia poderá continuar dinâmica, apesar da miséria de mais de 50% da população brasileira.

NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

A partir de meados dos anos 1960, o Brasil estava entrando em um novo modelo histórico de desenvolvimento econômico e político. Durante o século XIX e até 1930, o país desenvolvera-se de acordo com o modelo primário-exportador. Era um modelo voltado para fora, produto do grande desenvolvimento do comércio internacional e da divisão internacional do trabalho ocorridos, principalmente, a partir de meados do século XIX. A partir de 1930, com a crise do sistema capitalista internacional, temos a industrialização substitutiva de importações. A economia voltou-se para dentro. O coeficiente de importações, ou seja, a relação entre as importações e a renda, baixou violentamente. Girava em torno de 22% no fim dos anos 1920, e havia caído para aproximadamente 7% no início dos anos 1960.

Nesse momento, porém, quando a substituição de importações maximizava suas próprias distorções e esgotava suas virtualidades, ocorre uma série de problemas econômicos e políticos conjunturais que desencadeou a crise política de 1962-1964 e a crise econômica de 1962-1966. As duas crises serviriam de transição para o novo modelo de desenvolvimento econômico e para um novo pacto político.

Já esbocei as características básicas desse novo modelo econômico nas páginas anteriores, quando fiz a análise das causas estruturais da recuperação da economia brasileira e relacionamo-nas com a tendência à concentração da renda nas classes médias e altas. O novo modelo de desenvolvimento, que denomino modelo de subdesenvolvimento industrializado, apresenta características econômicas diversas do modelo substituidor de importações.

O coeficiente de importações não está mais baixando. Pelo contrário, tende a aumentar. As exportações não permanecem estagnadas, nem quantitativa nem qualitativamente. Pelo contrário, aumentaram de uma forma dramática a partir de 1966 e a pauta de exportações diversificou-se, com um grande crescimento da exportação de manufaturados. Alguns produtos, principalmente os da indústria de bens de capital e de bens intermediários, estavam ainda tendo sua importação substituída pela produção interna, mas o fator dinâmico do desenvolvimento industrial brasileiro deixou de ser o processo de instalação de novos setores industriais e a conseqüente substituição das importações por produção nacional. Baseia-se agora no crescimento do mercado interno e externo e no aprofundamento dos setores industriais já instalados.

Da mesma forma que o modelo de substituição de importações esgotou-se, também o Pacto Popular-Nacional, que prevaleceu entre 1930 e 1961, baseado em uma aliança da burguesia nacional nascente com as correntes populares e as forças de esquerda, entrou em colapso na segunda metade dos anos 1950. A Revolução de 1964 preencheu o vácuo político causado pelo rompimento daquela aliança política, estabelecendo um novo e excludente pacto político — o Pacto Burocrático-Autoritário — e um novo modelo de desenvolvimento — o modelo de subdesenvolvimento industrializado.

Inicialmente os militares adotaram um projeto liberal.⁷ O projeto declarado do governo Castelo Branco era o de restabelecer rapidamente a democracia representativa no país e implantar um sistema capitalista liberal, com a redução da participação do governo na economia. Mas também esse projeto foi rapidamente abandonado, principalmente depois que Costa e Silva e Delfim Netto assumem, respectivamente, a Presidência da República e o Ministério da Fazenda. A nova aliança política que se esboça a partir de então poderia ser chamada de Pacto Burocrático-Autoritário. Este pacto está baseado em uma aliança da burguesia local com a classe média profissional ou tecnoburocracia⁸ militar e civil, e com o capitalismo internacional. Esta aliança política apoia-se, por sua vez, em um modelo econômico de subdesenvolvimento industrializado que se caracteriza pela modernização da economia, pela concentração da renda nas classes altas e médias e pela marginalização da classe inferior.

⁷ Usamos a expressão "liberal" no sentido clássico e não no sentido norte-americano. Opomos "liberal" a "intervencionista" no plano econômico e a "autoritário" no plano político, e não a "conservador" como geralmente fazem os norte-americanos.

⁸ Para um aprofundamento do conceito e significado da tecnoburocracia consulte Bresser-Pereira, 1972a, Vozes. Todos os ensaios do autor sobre o assunto foram reunidos Bresser-Pereira, 1981d.

O modelo de subdesenvolvimento industrializado e o Pacto Burocrático-Autoritário constituem um todo único que, no plano de abstração em que estamos trabalhando, exige uma análise integrada. Poderíamos também falar em "capitalismo de Estado", mas essa denominação retiraria ao modelo sua especificidade. Temos, de fato, no Brasil, um modelo político e econômico baseado no controle tecnoburocrático do governo por parte dos militares, dos técnicos e dos burocratas civis, e no controle capitalista da produção por esse mesmo governo e pelos grupos capitalistas nacionais e, principalmente, internacionais.

Os militares que assumiram o poder em 1964 constituem um grupo tecnoburocrático por excelência. Originam-se de uma organização burocrática moderna como são as Forças Armadas. Possuem preparo técnico, administram recursos humanos e materiais consideráveis. Adotam sempre os critérios de eficiência, própria da tecnoburocracia. Como se não bastasse, chamaram imediatamente para participar do governo os tecnoburocratas civis. Estes dois grupos, originados na nova classe média profissional, a partir especialmente do governo Costa e Silva assumiram plenamente as rédeas do governo e colocaram como seus objetivos básicos o desenvolvimento econômico e a segurança nacional.

Por outro lado, já a partir de 1964 o capitalismo nacional e internacional fora chamado para participar do sistema. As tendências inicialmente liberais da Revolução de 1964 explicam esse fato. A idéia inicial era a de entregar o poder ao grupo capitalista, dentro dos moldes clássicos do capitalismo liberal. Entretanto, em pouco tempo o grupo tecnoburocrático verificou que possuía suficiente força e suficiente capacidade técnica e organizacional para manter-se no poder em seu próprio nome. Verificou que poderia liderar uma política desenvolvimentista em estreita aliança com o capitalismo nacional e internacional.

Estavam, assim, estabelecidas as bases do modelo de desenvolvimento tecnoburocrático capitalista para o Brasil. Este modelo baseia-se no grande governo tecnoburocrático e na grande empresa capitalista. O grande governo tecnoburocrático, a partir de um Pacto Burocrático-Autoritário, controla diretamente uma imensa parcela da economia nacional, planeja o desenvolvimento, estabelece a política fiscal, monetária, financeira, salarial, habitacional, e intervém diretamente na economia através das grandes empresas públicas. A grande empresa capitalista e a grande empresa pública incumbem-se da produção. Adotam uma tecnologia moderna, recebem estímulos fiscais e creditícios do governo, captam a grande parte da poupança nacional através da obtenção de grandes lucros e, secundariamente, do recurso ao mercado de capitais.

Grande governo tecnoburocrático e grande empresa capitalista complementam-se. O grande governo, além de controlar a economia, em geral, produz energia elétrica, transportes, aço, petróleo, comunicações. A grande empresa capitalista, principalmente a internacional, controla, por sua vez, a indústria de transformação, particularmente a indústria automobilística, de bens de capital, de bens duráveis de consumo, a eletrônica, a petroquímica. Em relação a esta última, e também em relação à mineração e ao setor financeiro internacional, a aliança entre o governo e o capitalismo internacional torna-se explícita através de acordos firmados pela Petrobrás, pela Vale do Rio Doce e pelo Banco do Brasil.

NOVA DEPENDÊNCIA E REVOLUÇÃO NACIONAL

Esta aliança estabelece as bases de uma nova dependência — de uma dependência tecnológica e política. Não se trata mais da dependência colonialista, anti-industrializante, que caracterizava a aliança da oligarquia agrário-comercial com o capitalismo internacional no século XIX e primeira metade do século XX. Depois que o capitalismo internacional estabeleceu no Brasil suas próprias indústrias, principalmente nos anos 1950, sua oposição à industrialização brasileira naturalmente desapareceu. Continuava a existir uma série de limitações ao nosso desenvolvimento industrial, especialmente quando havia conflito entre os interesses da matriz e os da filial ou subsidiária no Brasil. Continuavam também a existir grupos, como é o caso do café solúvel, que, por não terem tido oportunidade de se estabelecer no Brasil, opunham-se à nossa industrialização. De um modo geral, porém, o capitalismo internacional passou a interessar-se diretamente pela industrialização brasileira, na medida em que isto significava excelentes possibilidades de lucros e de acumulação de capital.

Uma segunda característica diferenciadora da nova aliança política e econômica está no fato de que, com ela, a revolução nacional não se interrompeu, como em um primeiro momento, durante o governo Castelo Branco, chegou a parecer. A nova aliança não coloca o parceiro brasileiro em posição nitidamente subordinada, como era o caso da aliança da oligarquia agrário-comercial com o capitalismo internacional. O capital nacional é ainda elemento subordinado, tanto ao capital internacional quanto ao governo tecnoburocrático. Este, porém, é parceiro igual ao capital internacional. Participa de uma aliança que lhe interessa, na qual faz concessões, mas à qual não se subordina necessariamente. O governo brasileiro é então suficiente-

mente forte e representa com suficiente coerência e coesão os interesses da nova classe média profissional para poder desempenhar um papel no jogo político do poder em seu próprio nome.

O governo não é mais um simples representante do poder econômico capitalista, como poderia pretender uma análise marxista ortodoxa. O desenvolvimento sem precedentes, em progressão geométrica, da técnica em geral e da técnica administrativa de dirigir grandes organizações, transferiu o poder para a tecnoburocracia governamental. Por outro lado, o crescimento extraordinário do aparelho estatal, seu controle direto de uma quantidade já enorme e sempre crescente de meios de produção, conferiu ainda mais autonomia ao sistema tecnoburocrático.

Nesses termos, o grande governo tecnoburocrático tem condições de ser parceiro e mesmo, até um certo ponto, controlar o capitalismo internacional em sua ação dentro do Brasil. Tem também condições de, apesar dessa aliança, tomar medidas nacionalistas, como aconteceu no caso do café solúvel, dos fretes marítimos, das 200 milhas de mar territorial, da Transamazônica, da limitação ao controle dos bancos pelo capitalismo internacional.

Apesar dessa aliança realizar-se entre parceiros relativamente iguais, o modelo não perde suas características de modelo de desenvolvimento dependente. Trata-se de uma nova dependência, que, ao invés de ser colonial e anti-industrializante, visa o desenvolvimento econômico industrial. Esse desenvolvimento, porém, será feito através da integração do Brasil ao sistema capitalista internacional, do qual ele se transforma em um apêndice sem autonomia tecnológica e sem autonomia em matéria de acumulação de capital. A dependência tecnológica em relação ao exterior acentua-se, na medida em que as empresas estrangeiras não se preocupam em desenvolver uma tecnologia nacional. Por outro lado, através da realização pelas empresas estrangeiras de altas taxas de lucro, uma parcela crescente da poupança nacional vai saindo do controle do país, ao mesmo tempo em que ocorre um permanente processo de desnacionalização da economia.

CONCENTRAÇÃO DA RENDA DA CLASSE MÉDIA PARA CIMA

O novo modelo econômico implantado pelo regime militar — o modelo de subdesenvolvimento industrializado — caracteriza-se pela concentração da renda da classe média para cima e pelo desenvolvimento de dois setores que estavam apenas esboçados na industrialização substitutiva de importações: o de bens de capital e o de insumos básicos.

Do lado da oferta, ou seja, do lado da organização do sistema produtivo, o novo modelo caracteriza-se pelo fenômeno que Maria Conceição Tavares e José Serra, na linha de Aníbal Pinto, chamaram de "heterogeneização progressiva da economia brasileira".⁹ A economia, ao esgotar-se o modelo de substituição de importações, pode ser dividida grosseiramente em um setor moderno e um setor tradicional. O setor moderno é constituído pelas grandes empresas capitalistas e públicas, seja no setor industrial, no financeiro ou no comercial. É caracterizado especialmente, embora não exclusivamente, pelas indústrias tecnologicamente de ponta, que usam tecnologia importada altamente capital-intensiva. Em contrapartida, o setor tradicional é constituído não apenas de grande parte do setor agrícola e das atividades artesanais, mas também da pequena e média indústrias. Este setor produz bens pouco sofisticados, adotando uma tecnologia relativamente simples. Fazem parte ainda desse setor o pequeno comércio e os serviços voltados ao atendimento da classe inferior. O setor moderno distingue-se do tradicional principalmente pela adoção de uma tecnologia extraordinariamente mais avançada e capital-intensiva. Este diferencial de produtividade, somado à sua maior dimensão, permite-lhe apropriar-se de grande parte da poupança e, conseqüentemente, possibilita-lhe controlar o grosso da acumulação de capital, em conjunto com o governo. Quando o setor moderno e o tradicional coexistem, dedicados ao mesmo tipo de produção, o diferencial de produtividade não leva necessariamente à expulsão do mercado do produtor tradicional, mas à garantia de elevada taxa de lucro para o produtor moderno.

O setor moderno, além de contar com a vantagem de sua tecnologia mais avançada, seja no plano técnico propriamente dito, seja no plano administrativo e organizacional, recebe ainda toda uma série de estímulos por parte do governo. Coerente com sua política de basear o desenvolvimento do país no crescimento da grande empresa, o governo propicia e estimula fusões, concede vantagens fiscais, concede créditos especiais, desenvolve o mercado de capitais. Resulta daí, pelo menos a curto prazo, e — veremos mais adiante — também a longo prazo, o processo de heterogeneização progressiva da economia.

O modelo se completa através da reestruturação do lado da procura que examinamos na seção anterior. Podemos dividir também a demanda agregada em dois setores, que correspondem aproximada, mas não exatamente aos dois setores produtivos. Os dois setores, do lado da demanda, seriam o da

classe média e alta, de um lado, correspondendo a aproximadamente 30% da população brasileira, e o da classe inferior, representando os restantes 70% da população. O primeiro setor consome principalmente bens de luxo, automóveis, bens de consumo duráveis e serviços que são produzidos pelo setor moderno tecnologicamente de ponta. A concentração de renda na classe alta e na classe média favorece, assim, um desenvolvimento ainda maior das grandes empresas capitalistas nacionais e internacionais e das empresas públicas. Todas essas grandes empresas, por sua vez, na medida em que são altamente capital-intensivas e tecnologicamente sofisticadas, aumentam sua procura de pessoal especializado e de pessoal administrativo, ao invés de aumentarem sua procura de pessoal não especializado. Aumenta, assim, o emprego para a classe média, enquanto acentua-se a marginalização da classe inferior. Completa-se, assim, um círculo de desenvolvimento, em que o desenvolvimento do setor moderno permite a concentração da renda na classe média e alta, e esta concentração, por sua vez, estimula o crescimento do setor moderno. Ficam excluídas do processo tanto o setor produtivo tradicional quanto a classe inferior, que são marginalizados do processo de desenvolvimento.

Do lado da demanda deve ainda ser observado que, além do progresso de concentração da renda nas classes média e alta, que também são grandes consumidoras, um outro fenômeno reforça o modelo, compatibilizando concentração de renda com desenvolvimento. Referimo-nos às exportações, que cresceram extraordinariamente no Brasil. Não só o país está vencendo o grande teste a que me referi anteriormente, de exportar manufaturados, mas também encontra uma forma através da qual os bens de consumo produzidos não necessitam ser consumidos internamente. São exportados, e, em contrapartida, importam-se maquinaria e matérias-primas. Não é necessário, assim, que cresça o poder aquisitivo dos consumidores proporcionalmente ao crescimento da produção.

Este modelo de desenvolvimento foi objeto de um estudo econométrico de simulação, realizado por Morley e Smith, em que concluíram que:

Quanto mais regressivo for o esquema de distribuição de renda, maior será a taxa de desenvolvimento industrial, em boa parte devido à importância dos bens de consumo duráveis, especialmente automóveis e de suas indústrias fornecedoras — borracha, maquinaria, metais e gasolina.¹⁰

⁹ Tavares e Serra, 1971: 25-37.

¹⁰ Morley e Smith, 1971:12.

Entretanto, verificaram também que o efeito negativo de uma distribuição de renda mais equitativa seria pequeno na taxa de desenvolvimento do país. A simulação que realizaram com o padrão de distribuição de renda mais progressivo apresentava uma taxa de crescimento industrial apenas 0,8% menor do que aquela realizada com o padrão de distribuição de renda mais regressivo ou concentracionista.

Esta análise, embora confirmando a teoria de que a concentração de renda estava associada positivamente com o desenvolvimento econômico, dá nova força à tese distributivista de Celso Furtado, na medida em que verificamos que, mesmo sem todo o plano de intervenção do Estado na economia proposto por Furtado, a taxa de crescimento industrial seria pouco reduzida com uma distribuição de renda socialmente mais justa.

Entretanto, não é o modelo Celso Furtado que está sendo aplicado ao Brasil, e sim o modelo de concentração de renda. Quando este modelo é apresentado a pessoas da classe média e da classe alta, é comum ouvirmos do interlocutor a afirmação de que este é um modelo de curto e médio prazo: a longo prazo, segundo a versão, a renda terá necessariamente que se redistribuir, as populações marginalizadas terão que se integrar e o setor tradicional deverá homogeneizar-se com o moderno, da mesma forma como ocorreu nos Estados Unidos e na Europa. Infelizmente, esta análise não é necessariamente verdadeira. Se reduzirmos a economia brasileira a um modelo simples, em que a população seja de 100 milhões, com 70% na classe inferior, com uma renda *per capita* de 214,3 dólares e os demais 30% nas classes média e alta, com 1.000 dólares de renda média *per capita*, teremos uma renda *per capita* geral de 450 dólares. Identifiquemos, agora, para simplificar, a classe inferior com o setor tradicional e a classe média e alta com o setor moderno. O setor tradicional terá uma renda de 15 bilhões de dólares e o setor moderno, uma renda de 30 bilhões de dólares.

Imaginemos, agora, que a população cresça à mesma taxa de 3% em ambos os setores e que a renda cresça à taxa de 3% no setor tradicional (hipótese de marginalização do setor tradicional, portanto, com estagnação da renda *per capita*). Bastará que o setor moderno cresça à taxa de 9% para que a economia como um todo cresça à taxa de 7% ao ano. Entretanto, para crescer à taxa de 9%, o setor moderno não precisará, necessariamente, de recorrer ao mercado e à mão-de-obra do setor tradicional. Já vimos que o desenvolvimento não depende do crescimento do setor tradicional na medida em que prossiga o processo de concentração de renda na classe média e alta, pertencentes ao setor moderno. Em relação à mão-de-obra, depende da tecnologia empregada. Imaginemos um investimento anual de 9 bilhões de

dólares, dos quais 90% sejam realizados no setor moderno. Imaginemos, por outro lado, que a oferta de mão-de-obra do setor moderno (que inclui operários especializados da classe média) seja de 3% ao ano, sobre 50% da população (correspondendo à população ativa). Teremos, assim, chegando ao mercado de trabalho, 450 mil jovens provenientes do setor moderno. Nestes termos, dado o investimento anual de 8,1 bilhões de dólares, bastará que a relação marginal capital-trabalho seja de 18 mil dólares para que o setor moderno não tenha que ir disputar mão-de-obra no setor tradicional. Em outras palavras, se, para empregar um novo trabalhador, forem necessários 18 mil dólares ou mais, de acordo com este modelo, não será necessário transferir mão-de-obra do setor tradicional para o moderno e teremos uma marginalização permanente do mesmo.

Não existem estudos disponíveis que meçam esta relação marginal capital-trabalho. É preciso lembrar, por outro lado, que esta relação inclui não só os empregos diretos criados pelo novo investimento, mas também os empregos indiretos, no setor de serviços. Por isso, embora sendo uma relação bastante baixa, não nos permite conclusões definitivas a respeito.

Entretanto, uma observação geral pode ser feita. Os investimentos no setor moderno são altamente capital-intensivos. Empregam menos mão-de-obra por unidade de capital do que na fase correspondente de desenvolvimento dos países desenvolvidos. Assim, é perfeitamente aceitável imaginar que o setor moderno não necessitará de mão-de-obra do setor tradicional, a continuar a tendência atual do modelo de desenvolvimento do país. A alta intensividade dos investimentos que estão sendo realizados deixa de ser uma causa de subdesenvolvimento e crise, como em certos momentos chegamos a pensar, para se tornar uma causa de desenvolvimento, com marginalização econômica e social.

Este modelo de subdesenvolvimento industrializado, baseado na concentração de renda e na marginalização permanente de grande parte da população é, portanto, economicamente viável. Não sabemos, porém, até que ponto é politicamente viável. E, sem dúvida, conforme já vimos, não é nem econômica, nem muito menos politicamente necessário. O máximo que podemos afirmar é que a aliança do governo tecnoburocrático com a grande empresa capitalista e o processo de concentração de renda facilitam o processo de desenvolvimento. Criam, todavia, distorções sociais profundas e uma dependência econômica e política que, mais cedo ou mais tarde, terão que ser reavaliadas.