

# pesquisa e planejamento econômico

---

Volume 3 • junho 1973 • número 2

## A recente experiência brasileira de desenvolvimento: uma interpretação \*

WERNER BAER \*\*

### 1 — Introdução

Durante a década de 60 tornou-se moda especular sobre as conseqüências da Industrialização através da Substituição das Importações (ISI) nos países em desenvolvimento. Em sua maioria, os analistas mostravam-se pessimistas, duvidando que as altas taxas de

\* Desejo consignar aqui a Annibal V. Villela, Hamilton Tolosa e Renato Duarte os meus agradecimentos pelas muitas e valiosas sugestões. A responsabilidade pela análise, naturalmente, cabe única e exclusivamente ao autor.

\*\* Da Vanderbilt University.

crescimento econômico pudessem ser mantidas, uma vez esgotado o dinamismo da ISI. Críticos ortodoxos do processo de ISI julgavam que a estrutura industrial ineficiente, resultando na produção de bens de alto preço, que não podiam ser vendidos em grandes quantidades interna ou externamente, limitariam severamente as perspectivas de elevadas taxas de crescimento industrial. Acreditavam, também, que a impossibilidade de se diversificar as exportações durante o período da ISI provocaria estagnação, em virtude das restrições às importações. Julgavam, por isso mesmo, que as esperanças de altas taxas de crescimento pós-ISI residiam, principalmente, no desenvolvimento do setor exportador agrícola e na racionalização da indústria (isto é, exclusão, por seleção, de indústrias sem vantagens comparativas presentes ou futuras).<sup>1</sup>

Os críticos não-ortodoxos (por vezes denominados de “estruturalistas”) eram da opinião de que, não tendo a ISI solucionado alguns dos problemas sócio-econômicos básicos, existentes mesmo antes do início do processo — como, por exemplo, o atraso do setor agrícola, a distribuição desigual da renda etc., a estagnação econômica forçosamente voltaria, tão logo se consumisse o dinamismo inerente à ISI. Alguns críticos estruturalistas chegaram mesmo a indicar algumas evidências, demonstrando que a ISI agravou problemas sócio-econômicos preexistentes. Em certo número de países que passavam pela fase da ISI a renda tornou-se mais concentrada do que antes e as novas indústrias não criaram empregos suficientes para uma população urbana em rápida expansão.<sup>2</sup>

Porém, o pessimismo do pós-ISI parece ter sido desafiado pelo notável crescimento econômico que o Brasil vem experimentando desde 1968. De fato, no período 1968-1972 o PNB real do País cresceu à taxa média anual de 10%. Esta situação contrasta flagrantemente com os anos de estagnação econômica e falta de rumo que o Brasil experimentou nos anos de 1962-1967. Este último período fora analisado por economistas de várias escolas como um exemplo do

<sup>1</sup> Esses problemas são discutidos em maiores detalhes e com as apropriadas referências à literatura pertinente em: Werner Baer, “Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations”, *Latin American Research Review*, (vol. VII, n.º 1 primavera de 1972), pp. 95-122.

<sup>2</sup> *Ibid.*

beco sem saída para onde conduz o crescimento baseado exclusivamente na ISI. O auge de 1968-72 vem sendo atualmente estudado por defensores e críticos do regime brasileiro a fim de se descobrir se o conjunto de políticas por ele responsável representa um novo modelo para o crescimento e desenvolvimento pós-ISI. É intenção deste trabalho apresentar um sumário das políticas brasileiras responsáveis pelo auge, examinar as fontes de crescimento nos anos transcorridos desde 1968 e sua natureza sócio-econômica, além de alinhar algumas reflexões sobre a peculiaridade do "Modelo Brasileiro".

## 2 — Políticas econômicas desde 1964

Por ocasião da mudança do regime em 1964, a economia brasileira já havia perdido seu dinamismo. A taxa anual de crescimento do PNB caíra de 10,3% em 1961, para 5,3, 1,5 e 2,4% em 1962, 1963 e 1964, respectivamente. O ritmo de inflação não mais estava sob controle, tendo-se observado taxas anuais de mais de 100% em meados de 1964. O balanço de pagamentos revelava dificuldades devido à estagnação e desorganização das exportações e ao baixo nível das entradas de capitais privados e públicos. Por último, os desequilíbrios estruturais, agravados pela industrialização via ISI — isto é, os desequilíbrios regionais, setoriais etc. — eram, em parte, responsáveis pela inquietação sócio-política, que tornava a administração da economia cada vez mais problemática.<sup>3</sup>

O ponto de vista do novo regime fora de que a possibilidade de recuperação econômica encontrava-se no controle da inflação, na eliminação das distorções de preços acumuladas no passado, na modernização dos mercados de capitais, que conduziriam a uma crescente acumulação de poupança, na criação de um sistema de incentivos que dirigisse os investimentos para áreas e setores considerados essenciais pelo Governo, na atração de capital externo (tanto privado como oficial) para financiar a expansão da capacidade produtiva

<sup>3</sup> Para uma descrição mais completa, ver W. Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc. 1965), Caps. 7 e 8. Ver, ainda, W. Baer e I. Kerstenetzky, "The Economy of Brazil", *Brazil in the Sixties*, organizado por Riordan Roett (Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press, 1972).

do País, e na promoção de investimentos públicos em projetos de infra-estrutura e em certas indústrias pesadas controladas pelo Governo.

Nos primeiros anos após a mudança de Governo em 1964, os formuladores da política deram destaque à estabilização dos preços e às reformas estruturais nos mercados financeiros. A primeira consistiu de medidas clássicas: redução dos gastos do Governo em vários setores, aumento das receitas fiscais através de melhoramentos introduzidos no mecanismo de arrecadação de impostos, contenção do crédito e severa política salarial.<sup>4</sup> O programa de estabilização considerou também medidas destinadas a eliminar as distorções de preços que se acumularam durante uma década de inflação. As tarifas dos serviços de utilidade pública, por exemplo, que eram controladas pelo Governo e que se mantinham defasadas em relação ao nível geral de preços, foram drasticamente elevadas. Embora esta medida tenha provocado um novo impacto inflacionário de curto prazo, por vezes denominado de "inflação corretiva",<sup>5</sup> possibilitou ao mesmo tempo uma redução dos *deficits* de vários setores (como, por exemplo, transportes), diminuindo, assim, a necessidade de subsídios governamentais e contribuindo para a diminuição do *deficit* orçamentário.

<sup>4</sup> Uma discussão mais detalhada dessas políticas pode ser encontrada nos seguintes artigos: Mario H. Simonsen, "Brazilian Inflation: Postwar Experience and Outcome of the 1964 Reforms", *Economic Development Issues: Latin America* (Committee for Economic Development, Supplementary Paper N.º 21, agosto, 1967); Samuel A. Morley, "Inflation and Stagnation in Brazil", *Economic Development and Cultural Change* (janeiro de 1971); Harley H. Hinrichs e Dennis J. Mahar, "Fiscal Change as National Policy: Anatomy of a Tax Reform", *Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development*, organizado por H. Jon Rosenbaum e William G. Tyler (Nova York: Praeger Publishers, 1972) p. 191-208; Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", *Authoritarian Brazil*, organizado por A. Stepan (New Haven: Yale University Press, 1973); e Baer e Kerstenetzky, *op. cit.*; "Política Econômica: Registros de um Quarto de Século", *Conjuntura Econômica* (novembro de 1972), p. 11-20.

<sup>5</sup> W. Baer, I. Kerstenetzky, e M. H. Simonsen. "Transportation and Inflation: A Study of Irrational Policy-Making in Brazil", *Economic Development and Cultural Change* (janeiro de 1965); Howard S. Ellis, "Corrective Inflation in Brazil, 1964-66", *The Economy of Brazil*, organizado por Howard S. Ellis (Berkeley e Los Angeles: The University of California Press, 1969).

A partir de então, o *deficit* orçamentário do Governo Federal em proporção do PNB diminuiria ininterruptamente de um máximo de 4,2%, em 1963, para 0,3%, em 1971, ao mesmo tempo em que o ritmo de inflação cairia para cerca de 20%, oscilando em torno dessa taxa durante os anos do auge de 1968-1972.<sup>6</sup>

Durante toda a década de 60, uma série de medidas foi tomada para modernizar e fortalecer os mercados financeiros do Brasil. O Governo baixou certo número de leis e regulamentos instituindo a correção monetária nos instrumentos financeiros, isto é, possibilitando o reajustamento do valor dos débitos e dos juros sobre os mesmos de acordo com a taxa de inflação. Esse princípio foi inicialmente aplicado aos títulos do Governo, tornando possível uma crescente fonte de financiamento não-inflacionário do *deficit*. Em seguida, o princípio da correção monetária foi estendido a outros instrumentos financeiros, ao mesmo tempo em que se criava um banco de habitação (o Banco Nacional de Habitação — BNH) que recebera poderes para usar instrumentos de débito reajustáveis.<sup>7</sup> Aplicou-se também a correção monetária aos depósitos de poupança, associações de poupança e empréstimos, bem como aos débitos das sociedades anônimas.

<sup>6</sup> De acordo com estatísticas da Fundação Getúlio Vargas a taxa foi reduzida para 14% em 1972, embora houvesse considerável debate sobre a exatidão desses dados. O debate ganhou vulto em um artigo crítico publicado em um dos jornais mais respeitados do País: “Índices do custo de vida e erros das interpretações”, *O Estado de São Paulo* (31 de janeiro de 1973); José Almeida, “A Verdade sobre o Custo de Vida”, *Diário da Tarde* (Ilhéus, Bahia, 30 de janeiro de 1973). No início do corrente ano, o Governo proclamou sua intenção de baixar a taxa de inflação para 12%.

<sup>7</sup> Além de poder captar recursos do mercado mediante a emissão de títulos sujeitos à correção monetária, o BNH pode também usar os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS, criado em 1966, e que começou a funcionar oficialmente em 1968. Por volta de fins de 1968, o fundo dispunha de recursos da ordem de Cr\$ 1,6 bilhões. Esse fundo cresceu tão rapidamente que, em fins de 1972, os seus recursos chegavam a quase Cr\$ 15 bilhões. Os recursos provenientes do FGTS devem, por lei, ser depositados no BNH, e em fins de 1972 constituíam cerca de 85% dos recursos do Banco. Os recursos do FGTS estão também sujeitos à correção monetária. Para detalhes adicionais, ver: Kenneth King, *Recent Brazilian Monetary Policy* (Belo Horizonte: CEDEPLAR, setembro de 1972 — mimeografado). Ver também “Sistema Financeiro Habitacional”, *Conjuntura Económica* (dezembro de 1972); igualmente, *Conjuntura Económica* (janeiro de 1973), p. 37.

Mais ainda, criou-se um mecanismo para reavaliação periódica do capital das empresas, de acordo com as mudanças nos preços.<sup>8</sup>

Por outro lado, a Lei do Mercado de Capitais de 1965 foi baixada com a finalidade de criar um arcabouço institucional para o fortalecimento do mercado de ações (incluía o instrumento, cláusulas relativas ao fornecimento de informações financeiras, proteção aos acionistas minoritários, regulamentações comerciais etc.). Essa lei previa, também, o estabelecimento de bancos de investimento destinados a garantir as emissões de ações novas, bem como incentivos fiscais para o aumento do fluxo de fundos para o mercado de capitais.<sup>9</sup>

Mais ainda, os incentivos fiscais passaram a ser usados amplamente na orientação regional e setorial de recursos. Além dos já mencionados incentivos para investimento no mercado acionário, os Governos posteriores a 1964 utilizaram em grande medida o mecanismo de incentivo fiscal da SUDENE a fim de atrair investidores para a área.<sup>10</sup> Em seguida, estendeu-se esse mecanismo de política à área amazônica. Outros esquemas de incentivos fiscais surgiram com o objetivo de estimular as exportações, desenvolver o turismo e promover o reflorestamento de diversas regiões, entre outros.

Neste contexto, deve-se ressaltar que as despesas de investimento do Governo nunca foram diminuídas nos anos iniciais dos Governos pós-1964, ao mesmo tempo em que a estabilização constituía polí-

<sup>8</sup> Para discussões mais exaustivas sobre o assunto, ver: Mario H. Simonsen, "Inflation and Capital Markets of Brazil", H. S. Ellis (ed.), *The Economy of Brazil, op. cit.*; J. Chacel, Mário H. Simonsen e A. Wald, "A Correção Monetária" (Rio de Janeiro: APEC Editora S.A., 1970); *Conjuntura Econômica* (abril de 1971), p. 71-154, contém um suplemento especial sobre os mercados de capital do Brasil; Walter L. Ness, Jr., "Financial Markets Innovation as a Development Strategy: Initial Results from the Brazilian Experience", *Working Paper Series*, n.º 72-25. (New York University: Graduate School of Business Administration).

<sup>9</sup> A lei permitia que 10% do imposto a pagar da pessoa física e 5% da pessoa jurídica fossem colocados em fundos mútuos especiais. Estes últimos investiam os recursos no mercado de ações.

<sup>10</sup> Para uma análise mais detalhada, ver: David E. Goodman, "Industrial Development in the Brazilian Northeast: An Interim Assessment of the Tax Credit Scheme of Article 34/18", *Brazil in the Sixties*, organizado por Riordan Roett, *op. cit.*, pp. 231-72.

tica de alta prioridade. Tiveram prosseguimento os projetos de investimentos em infra-estrutura que já se encontravam em execução e, simultaneamente, foram empreendidos estudos setoriais básicos pelo Governo brasileiro (com a colaboração da USAID, do Banco Mundial, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID) com vistas à expansão do suprimento de energia elétrica, do sistema de transportes, da infra-estrutura urbana e de indústrias pesadas (especialmente aço, mineração e petroquímica, dominadas por empresas estatais). Necessariamente, porém, decorreu alguma defasagem entre os estudos de viabilidade, as negociações de financiamento e a aplicação efetiva dos investimentos. Assim, o impacto dos grandes projetos de investimentos públicos e privados somente veio ter repercussões quase ao fim da década de 60.

Além das já mencionadas reformas nos mercados de capital, o Governo, direta e indiretamente, estimulou o desenvolvimento de mecanismos de crédito destinados a aumentar a demanda, por parte de investidores e consumidores, dos bens que poderiam ser fornecidos pela capacidade produtiva do Brasil. Assim, por exemplo, em meados da década de 60 foram criadas várias instituições no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) destinadas à aquisição de bens de capital produzidos no Brasil. Além disso, no fim dessa década assistiu-se ao rápido crescimento das companhias financeiras, que operavam com o crédito para a compra de bens de consumo.<sup>11</sup>

A política comercial externa constituiu também um suporte estratégico dos Governos pós-1964. Um esforço para o aumento e diversificação das exportações foi considerado essencial para o crescimento e proteção da economia contra efeitos de flutuações dos preços de alguns produtos.<sup>12</sup> A fim de atingir a esses objetivos, foi abolido

<sup>11</sup> King, *op. cit.*, p. 35.

<sup>12</sup> Muito embora nos trinta anos que antecederam a primeira metade da década de 60 profundas mudanças estruturais tenham ocorrido na economia, em virtude do processo de industrialização, a estrutura da pauta de exportações praticamente não acusou qualquer alteração. Uma vez que o coeficiente de importações havia-se tornado constante em torno de 6%, consistindo a nova estrutura de importação de bens essenciais à indústria brasileira, mas não facilmente substituíveis, e desde que os futuros resgates da dívida dependiam de uma receita estável das exportações, compreenderam os formuladores da política que a diversificação das exportações era de vital interesse nacional.

o imposto estadual sobre exportações, simplificados os procedimentos administrativos exigidos dos exportadores, e adotados vários incentivos fiscais para a promoção das exportações. Nesse contexto, foi ainda de grande importância a política cambial mais realista, adotada em fins da década de 60. Essa política consistiu na desvalorização do cruzeiro em intervalos freqüentes, porém não previsíveis. Esse expediente evitava que a taxa cambial se tornasse supervalorizada em virtude da inflação interna, além de conter a especulação contra o cruzeiro e impedir, efetivamente, que a taxa cambial constituísse uma questão política.

### 3 — O desempenho do crescimento econômico

Conforme mencionado acima, por ocasião da mudança de regime em 1964, a economia brasileira encontrava-se em estado de estagnação. Nenhum analista jamais será capaz de explicar com certeza se o declínio da taxa de crescimento a partir de 1962 se deveu à diminuição das possibilidades da substituição de importações ou à inquietação político-social dos primórdios da década de 1960. Entretanto, como mostra a Tabela 1, a taxa de crescimento real da economia manteve-se baixa, após a mudança de regime, até 1968. A apreciação retrospectiva corrente sugeriria que a continuação da estagnação nos anos de 1964-1967 deveu-se a vários fatores: as medidas de estabilização adotadas nesses anos; a inevitável defasagem entre a aplicação das várias reformas no mercado de capital e financeiro e seus efeitos, bem como entre a realização dos vários estudos de viabilidade para a expansão da infra-estrutura das indústrias pesadas e a implantação desses projetos; e, finalmente, o hiato de tempo necessário para convencer os investidores internos e externos (oficiais e privados) de que o novo regime e o controle que exercia sobre a economia eram suficientemente estáveis para assumir compromissos substanciais.

Conforme demonstra a Tabela 1, a indústria constituiu o principal setor no surto de desenvolvimento iniciado em 1968 (o desempenho extraordinário da agricultura em 1971 deveu-se principalmente, à expressiva recuperação da cultura cafeeira em comparação com a safra medíocre do ano anterior).

TABELA 1 a  
*Taxas Anuais de Crescimento Real do PIB, PIB per capita,  
 Indústria e Agricultura*  
 em %

Anos	PIB Real	PIB Real Per Capita	Indústria	Agricultura
1956 - 62*.....	7.8	4.0	10.3	5.7
1962 - 67*.....	3.7	1.3	3.9	4.0
1968.....	8.4	6.3	13.2	1.5
1969.....	9.0	5.9	10.8	6.0
1970.....	9.5	6.4	11.1	5.6
1971.....	11.3	7.7	11.2	12.2
1972.....	10.4	ND	13.8	4.1

FONTE: Calculado com base em dados de Contas Nacionais, Fundação Getúlio Vargas, publicados em *Conjuntura Econômica*, vol. 25, n.º 9 (setembro, 1971) e vol. 26, n.ºs 2 e 8 (fevereiro, 1972, e agosto, 1972).

TABELA 1 b  
*Formação Bruta de Capital e Impostos em Percentagem do PIB*

Anos	Total Formação Bruta de Capital	Investi- mentos do Setor Privado	Investi- mentos Públicos	Impostos Diretos	Impostos Indiretos
1956 - 62*..	16.6	12.7	3.9	5.8	13.0
1962 - 67*..	16.2	11.8	4.4	6.4	14.3
1968.....	16.8	12.6	4.2	8.7	17.8
1969.....	16.6	10.8	5.8	9.8	18.1

FONTE: *Ibidem.*

\* Média anual.

TABELA 1 c  
*Mudanças na Composição Setorial do PIB*  
 (Distribuição Percentual a Preços Correntes)

Anos	Agricultura	Indústria	Outros	Total
1939.....	25.8	19.4	54.8	100.0
1950.....	26.7	23.4	49.9	100.0
1960.....	22.6	25.4	52.0	100.0
1965.....	22.3	24.4	53.3	100.0
1970.....	14.8	28.2	57.0	100.0

FONTE: *Ibidem.*

Infelizmente, para o presente estudo, dados completos e detalhados da contabilidade nacional estavam disponíveis somente para os anos até 1969. Assim, pode-se analisar apenas as observações relativas aos dois primeiros anos do auge. Um aspecto notável do crescimento nos anos de 1968 e 1969 foi a constância do coeficiente de capital, isto é, a formação bruta de capital como percentagem do PIB pouco cresceu entre o período de depressão anterior a 1965 e o período de auge em 1968-69. Esse fenômeno tem sido atribuído ao substancial volume de capacidade ociosa mantida durante toda a década de 1960, tendo permitido, assim, a expansão do produto de vários setores sem necessidade de grandes investimentos adicionais. Por outro lado, muitos economistas brasileiros prevêem que o coeficiente de capital deverá revelar um acentuado aumento nos anos 1970-73 por dois motivos: numerosos ramos do setor manufatureiro passaram a operar a quase plena capacidade no início da década de 70 e numerosas firmas realizaram novos investimentos, expandindo suas instalações produtivas; e, também, com a crescente importância dos investimentos públicos (que serão discutidos com mais detalhes na seção abaixo) em projetos de infra-estrutura e em indústrias pesadas, caracterizados por uma alta relação capital/produto, espera-se que o coeficiente global de capital apresente um aumento substancial.

Por outro lado, observa-se que os esforços dos Governos posteriores a 1964 para aumentar a arrecadação tributária resultaram em notável aumento dos impostos diretos e indiretos como percentagem do PIB (Tabela 1 b). É provável que se não fosse pelos mencionados esquemas de incentivos fiscais a relação impostos diretos/PNB teria sido ainda mais alta.<sup>13</sup>

A Tabela 1 c mostra que, no período 1965-70, acelerou-se o declínio da parcela da agricultura no PIB, enquanto o crescimento da participação da indústria e dos serviços se dividia mais ou menos igualmente. A composição do crescimento industrial acelerado em fins da década de 60 e princípios da de 70 pode ser avaliada

<sup>13</sup> Calculou-se que, por volta de princípios da década de 70, esses incentivos importavam em 50% do total dos impostos diretos. Ver Italo Ramos, "Incentivo Ajuda Setor Privado a Desenvolver o País", artigo especial em *O Estado de São Paulo* (6 de agosto de 1972), p. 72.

através da Tabela 2. Note-se que as mais altas taxas de crescimento ocorreram nas indústrias de bens de capital, bens de consumo duráveis e produtos químicos, enquanto os setores que produziam bens

TABELA 2  
Taxa Média Anual de Crescimento Industrial, por Gêneros: 1967/72  
em %

Setores	Taxa de Crescimento			Produto de 1970/ Produto de 1964
	1967-70	1971	1972*	
<i>Manufaturados — Total</i> .....	14.2	11.6	14.1	156
Minerais não-Metálicos.....	17.3	11.1	12.9	162
Produtos de Metal.....	14.4	5.6	} 16.2	166
Maquinaria.....	22.7	3.6		142
Equip. Eletricidade.....	13.4	21.3	} 23.7	213
Equip. Transporte.....	32.6	19.0		244
Prod. Papel e Papelão.....	9.1	6.3	6.8	158
Produtos de Borracha.....	15.3	11.8	12.5	189
Produtos Químicos.....	15.6	13.6	15.6	169
Têxteis.....	7.4	8.8	3.6	96
Vestuários, Calçados, etc.....	1.7	-1.8	} 15.9	101
Produtos Alimentícios.....	8.3	3.6		142
Bebidas.....	8.2	4.8		142
Fumo.....	9.6	5.7		138
<i>Construção</i> .....	14.4	8.4	13.0	126
<i>Utilidades Públicas</i> .....	12.2	ND	11.1	163

FONTE: Calculada da mesma forma que os dados da Tabela 1a.

\* Janeiro-Novembro.

de consumo popular, como os de têxteis, vestuário e produtos alimentares, desenvolviam-se a taxas muito mais modestas. É digno de nota também que, em uma comparação entre 1964 e 1970, o nível da produção de têxteis, vestuários e calçados permaneceu estagnado, enquanto que o nível de produtos alimentares excedeu, em 1970, o nível de 1964 em 42%; a faixa de crescimento entre 1964 e 1970, no que se refere aos setores de mais rápido crescimento, variou de 42% na produção de maquinaria a 66% na indústria de produtos de metal, 69% na de produtos químicos, 113% na de equipamento elétrico, e 144% na de equipamentos de transporte.

As Tabelas 3 e 4 fornecem dimensões físicas adicionais do crescimento de algumas indústrias no Brasil. Note-se que entre 1964 e 1972 a capacidade elétrica instalada e a produção de papel, aço e cimento praticamente duplicaram, enquanto o produto da indústria automotiva triplicava (quadruplicando a de carros de passageiros). A construção de estradas aumentou espetacularmente em fins da década de 60 e princípios da de 70. A rede de estradas do País expandiu-se de pouco mais de 36.000 km na primeira metade da década de 60 para 60.000 km em 1972, enquanto a rede de estradas pavimentadas elevava-se de mais ou menos 11.000 km, em 1964, para 27.000 km, em 1972. Mais ainda, espera-se que o elevado ritmo de construção de estradas seja mantido até 1975. Além disso, em princípios da década de 70, os investimentos do País no programa de modernização dos portos situavam-se em um nível superior a mais de duas vezes àquele registrado em meados da década de 60.

TABELA 3  
*Expansão de Setores Seleccionados*

Anos	Energia Elétrica Capac. Instalada (mW)	Produção de Aço (1.000 t)	Produção de Cimento (1.000 t)	Veículos a Motor (unidades)	Carros de Passageiros (unidades)
1960.....	4.800.082	2.244	4.418	133.041	37.818
1964.....	6.840.000	3.044	5.529	183.707	97.768
1968.....	8.555.300	4.430	7.280	278.936	161.369
1972.....	13.089.200	6.501	10.000	608.985	408.712
1973.....	15.469.500	ND	ND	ND	ND

  

Anos	Papel (1.000 t)	Minério de Ferro (1.000 t)	Televisores (Unidades)	Refrigeradores (Unidades)
1960.....	474	9.345		
1964.....	650	16.962		
1968.....	886	25.123		
1971.....	1.237	31.020	637.899	520.727
1972.....	ND	ND	830.769	657.760

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico*; Estudos APEC, *A Economia Brasileira e Suas Perspectivas* (Rio de Janeiro, APEC Editora S.A), vários anos.

TABELA 4  
*Taxa de Crescimento da Construção Rodoviária*  
 (Taxa de Crescimento Anual por km por Ano)

	Novas Estradas	Pavimentação
1964 - 67.....	12	6
1968 - 72.....	25	33

FONTE: Calculado com dados constantes do *Anuário Estatístico dos Transportes, 1971* (Ministério dos Transportes, Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, GEIPOT, Rio de Janeiro, 1972); e *Conjuntura Econômica*, vol. 27, n.º 2 (fevereiro de 1973).

TABELA 5  
*Posição Econômica do Brasil no Comércio Exterior*  
 (bilhões de US\$)

	1960-4*	1965-9*	1969	1970	1971	1972**
Exportações.....	1.34	1.84	2.31	2.74	2.90	3.99
Importações.....	1.25	1.51	1.99	2.51	3.25	4.20
Balança Comercial.....	.910	.330	.318	.232	-.346	-.210
Saldo de Serviços.....	-.335	-.508	-.639	-.815	-.978	-1.200
(Juros & Lucros Líquidos).....		(-.224)		(-.353)	(-.420)	(-.480)
(Assistência Técnica & Adm.).....		(-.047)		(-.072)	(-.085)	n.a.
Investimentos Diretos Estrangeiros Líquidos.....	.067	.084	.136	.122	.169	.200
Empréstimos Estrangeiros Líquidos.....	.345	.607	1.053	1.440	2.523	4.555
(empréstimos em moeda).....				(.680)	(.908)	
Dívida Externa.....	2.9		4.4	5.3	6.6	10.2
Reservas.....		.4	.65	1.187	1.723	3.9

FONTE: Banco Central do Brasil.

\* média anual

\*\* preliminar

A Tabela 5 sumaria a posição do Brasil no comércio exterior. Observa-se que o rápido aumento das exportações foi mais do que contrabalançado pela expansão das importações no período de auge

de 1968-72. Por volta de 1971, o salto comercial tornou-se negativo pela primeira vez em uma década. O saldo de serviços, que tradicionalmente acusava *deficit*, aumentou sua posição negativa por um fator de quase três entre princípios da década de 60 e começos da de 70; a maior parte do aumento do *deficit* de serviços, refletindo pagamentos de fretes, juros, dividendos e *royalties*, ocorreu no período de auge pós-1968.

O *deficit* das contas correntes foi mais do que compensado, após 1968, pela entrada de capitais. A entrada líquida de investimentos diretos expandiu-se de uma média anual de US\$ 84 milhões, no período de 1965-69, para US\$ 169 e US\$ 200 milhões, em 1971 e 1972, respectivamente. Mais notável foi o crescimento dos empréstimos estrangeiros líquidos, que se elevaram de uma média anual de US\$ 607 milhões, em 1965-69, para US\$ 2.523 e 4.555 milhões, em 1971 e 1972, respectivamente. A entrada de capitais excedeu de tal forma o *deficit* das contas correntes que as reservas de moedas estrangeiras subiram de uma média anual de US\$ 400 milhões, em 1965-69, para US\$ 1,2, 1,7 e 3,9 bilhões, em 1970, 1971 e 1972, respectivamente. A dívida externa do Brasil cresceu ininterruptamente no mesmo período, alcançando mais de US\$ 10 bilhões em fins de 1972.

Por volta de princípios da década de 70, grandes progressos haviam sido obtidos na diversificação da estrutura das exportações brasileiras. A parcela dos produtos industriais<sup>14</sup> expandiu-se de cerca de 7%, em meados da década de 60, para quase 29%, em 1972, ao passo que as parcelas de ferro, açúcar e produtos de carne aumentaram em cerca de 8% no caso dos dois primeiros e 5% no do último. Embora a expansão de exportações não-tradicionais tenha introduzido maior estabilidade na receita de exportações, o seu crescimento em fins da década de 60 e princípios da de 70 não pode ser considerado como fator explicativo importante do auge econômico. Conforme se verá na Tabela 6, o peso das exportações, 7,4 do PIB em 1970, é pequeno demais para tanto. Esse fato deve tornar-se ainda mais claro quando se considera que as exportações mais dinâmicas responderam por menos de um terço do total das exportações.

<sup>14</sup> É algo ampla a definição de "produtos industriais" usada pelo Governo. Inclui matérias-primas que receberam algum tratamento antes do embarque, como café solúvel, etc.

Uma vez que grande parte da literatura recente sobre o desempenho econômico do Brasil, após a mudança de regime em 1964, concentra-se sobre as tendências dos salários e distribuição da renda, julgamos de interesse completar nosso estudo estatístico com a apresentação de alguns dados pertinentes, reservando a seção subsequente para uma pequena análise da discussão provocada por esse ponto de controvérsia. Os resultados preliminares do Censo de 1970, constantes das Tabelas 7a e b, não deixam dúvida sobre o aumento da concentração da distribuição da renda na década de 60.<sup>15</sup> Certo número de fatores foi considerado responsável por tal fenômeno. Em primeiro lugar, em quase todos os países que se industrializam, a relação capital/trabalho nas indústrias é muito mais alta do que nos demais setores da economia. Em conseqüência, uma vez que a indústria é o setor dinâmico, forçosamente ocorre, *coeteris paribus*, aumento da concentração da distribuição. Em segundo, a partir de 1964, o Governo brasileiro, no seu esforço para estabilizar a economia, adotou políticas de contenção salarial que, até 1967, provocaram uma diminuição dos salários reais, observando-se desde então um crescimento menos que proporcional em relação ao aumento da produtividade. Esse fato é evidenciado pelos dados constantes na Tabela 7, relativos aos salários mínimos reais e à folha de pagamentos por trabalhador. Um terceiro fator que influenciou a distribuição da renda foi o uso generalizado de incentivos fiscais a fim de orientar os recursos para regiões e setores escolhidos da economia. Uma vez que essa política afetava apenas os grupos de renda mais alta, parece que o sistema tributário tornou-se ainda mais regressivo. Por último, alguns autores salientaram também a distribuição desigual do treinamento como tendo contribuído substancialmente para a concentração na distribuição da renda. As altas taxas de crescimento da indústria elevaram a demanda de mão-de-obra qualificada,

<sup>15</sup> Para discussões mais completas das medições da distribuição da renda no Brasil, ver: Rodolfo Hoffman, "Contribuição à Análise da Distribuição da Renda e da Posse da Terra no Brasil", Tese de Livre Docência (Escola de Agricultura, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1971); João Carlos Duarte, *Aspectos da Distribuição da Renda no Brasil em 1970* (Piracicaba, 1971); Albert Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", *American Economic Review* (maio de 1972); Carlos G. Langoni, "Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil", *Estudos Econômicos*, (Volume 2, n.º 5, 1972).

um fator escasso, empurrando para cima seus salários em comparação com os dos não-especializados, provocando uma maior assimetria da distribuição de renda na classe assalariada.

#### 4 — Fontes do crescimento brasileiro desde 1968

Parece que as altas taxas de crescimento observadas desde 1968 não poderiam ter ocorrido sem as políticas de estabilização, as reformas institucionais e algumas das atividades de planejamento do Governo a nível de projeto, adotadas no período 1964-67. Outro aspecto foi a existência de um Governo forte e estável, que colocou economistas profissionais nas posições-chaves de formulação da política e lhes concedeu inteira liberdade para implementar seus planos de ação. Isto foi importante, especialmente nos anos em que numerosas medidas de política demonstraram poucos resultados em termos de crescimento ou eliminação das altas taxas de inflação. Finalmente, numerosos fatores que contribuíram para as altas taxas de crescimento após 1968 não estavam presentes antes daquela data: foram necessários alguns anos para que os planos governamentais de novos investimentos evoluíssem; em meio às drásticas medida de estabilização, os esforços do Governo para conter as despesas correntes superaram os novos programas de investimentos; a campanha de estabilização amorteceu igualmente as atividades (internas e externas) de investimentos; credores privados e oficiais internacionais esperaram para avaliar a estabilidade e consistência do regime. Contudo, por volta de 1968, tais fatores foram aparentemente superados.

TABELA 6 a

*Coefficientes de Exportação e Importação do Brasil*

	1950	1961	1964	1970
Exportações/PIB.....	9.2	6.0	5.1	6.2
Importações/PIB.....	7.4	7.4	5.4	7.4

TABELA 6 b  
*Estrutura de Exportações de Mercadorias*  
(%)

	1965/69	1970	1971
Café.....	42.0	35.8	23.8
Outros produtos primários.....	50.8	53.0	57.1
(Minério-de-ferro).....	(6.1)	(7.7)	(8.2)
(Carne).....	(1.9)	(3.1)	(5.2)
Manufaturados.....	7.2	11.2	14.6
Total.....	100.0	100.0	100.0

TABELA 6 c  
*Estrutura de Importação de Mercadorias*  
(%)

	1965/69	1971
Matérias-primas.....	16.9	15.3
(Petróleo).....	(11.6)	(10.1)
Alimentos & Bebidas.....	16.3	8.5
(Trigo).....	(9.3)	(3.3)
Produtos Químicos & Farmacêuticos.....	14.9	15.1
Bens de Capital.....	31.7	37.7
Outros.....	20.2	23.4
Total.....	100.0	100.0

FONTE: Calculado com base no *Anuário Estatístico*, do IBGE.

TABELA 7 a  
*Mudanças na Distribuição da Renda no Brasil*  
1960-1970

	1960	1970	Renda <i>per capita</i> (em US\$)	
			1960	1970
Mais baixas 40% superiores.....	11.2	9.0	84	90
Em seguida 40%.....	34.3	27.8	257	278
Em seguida 15%.....	27.0	27.0	540	720
Superior 5% inferiores.....	27.4	36.3	1645	2940
Total médio.....	100.0	100.0	300	400

FONTE: Calculado com base no *Censo Demográfico*, IBGE, 1970.

TABELA 7 b  
Coeficiente de Gini

	1960	1970
1).....	.4999	.5684
2).....	.5570	.6049
3).....	.59	.63

FONTES: Carlos G. Langoni, "Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil", *Estudos Econômicos*, vol. 2, n.º 5, 1972; Albert Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", *The American Economic Review* (maio de 1972.)

1) e 2) são as estimativas de Langoni. 1) exclui pessoas com renda monetária zero, ao passo que 2) as inclui. 3) são estimativas de Fishlow.

TABELA 7 c  
Salários Mínimos a Preços Constantes de 1953  
(Cr\$ por mês)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Guanabara.....	1.11	1.11	1.10	1.07	1.06	1.08	1.13
São Paulo.....	1.05	1.04	1.03	1.01	1.03	1.03	1.05
Porto Alegre....	1.02	1.05	1.06	1.07	1.04	1.07	1.08

FONTE: Banco Central do Brasil, *Boletim* (julho de 1972), pág. 74.

TABELA 7 d  
Folha Anual de Salários, por Trabalhador, na Indústria Manufatureira (em Cr\$ de 1966)

1949.....	1,144	1962	1,883	1968	1,873
1955.....	1,477	1963	2,120	1969	2,287
1956.....	1,590	1964	2,052	1970	2,136
1957.....	1,708	1965	1,919		
1958.....	1,721	1966	2,048		
1959.....	1,631	1967	2,001		

TABELA 7 e  
Relação entre Salários e Valor Adicionado, na Indústria Manufatureira

1949.....	29%	1963	26%	1967	26%
1957.....	32	1964	25	1968	25
1959.....	27	1965	23	1969	25
1962.....	28	1966	24		

FONTE: Mesma que 7d.

A principal fonte de crescimento desde 1968 pode ser encontrada nas atividades econômicas do setor público. Uma outra fonte encontra-se na rápida expansão da produção de bens de consumo durável. Conforme mencionado acima, a expansão das exportações pode ser considerada apenas como uma pequena contribuição ao crescimento.<sup>16</sup>

a) *O Setor Público*

Uma das fontes básicas do crescimento foram as atividades de investimento e produção do setor público. A fim de ser devidamente apreciado este aspecto, impõe-se considerar o papel geral do Estado na economia brasileira.<sup>17</sup> Este papel se estende muito além da instituição e implementação das políticas monetária e fiscal e da promulgação de leis e regulamentos que afetam as atividades econômicas. Cumpre mencionar, contudo, que mesmo dentro dessas dimensões tradicionais, o Governo brasileiro expandiu consideravelmente seu papel. Por exemplo, a relação despesas do Governo/PNB elevou-se de 17,1%, em 1947, para cerca de 30%, em princípios da década de 70. Trata-se de um elevado índice em comparação com os padrões internacionais, e o Governo brasileiro exerce, em conseqüência, um alto grau de influência sobre a alocação de recursos e distribuição da renda exercida através do sistema fiscal. Em 1969, por exemplo, mais de 36% das despesas públicas encaminharam-se para programas de previdência social e educação, enquanto quase 17% eram destinados a despesas diretas com infra-estrutura (mais da metade desse valor foi gasto em construção rodoviária).

A acentuada presença fiscal do setor público implica também uma influência substancial sobre a distribuição da renda e alocação de recursos via tributação. O efeito redistributivo da renda do sistema tri-

<sup>16</sup> Isto não quer dizer que as exportações guardem pouca relação com o crescimento. Embora não impulsionassem a economia para altas taxas de crescimento desde 1968, a estagnação das mesmas poderia facilmente conduzir a uma restrição ao crescimento. A dependência da economia brasileira em relação a importações estratégicas, que constituem insumos industriais decisivos, é de tal ordem que uma crise cambial devido à diminuição de exportações e/ou um grande declínio na entrada de capitais poderá retardar o crescimento.

<sup>17</sup> Para um estudo mais extenso do papel do Governo na economia brasileira, ver: Werner Baer, Isaac Kerstenetzky e Annibal V. Villela, *As Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira* (mimeo), preparado para a celebração do 21.º aniversário do BNDE (agosto de 1973).

butário nunca foi muito pronunciado, embora os impostos diretos em percentagem do PIB se elevassem de uma média de 5,8% no período 1956-62, para 9,8%, em 1969. Simultaneamente, os impostos indiretos como proporção do PIB subiram de 13 para 18,1%.<sup>18</sup> Um dos fatores que impediu a renda de exercer um acentuado efeito redistributivo foi o generalizado uso, após 1964, dos incentivos fiscais.<sup>19</sup>

À parte essas atividades tradicionais, o Estado desempenha um papel crescentemente dominante no sistema bancário, infra-estrutura e empresas diretamente produtivas. É considerável a preponderância do Estado no setor bancário. O Governo federal possui controle acionário do Banco do Brasil, o maior banco comercial do País. Em 1972, seus depósitos eram nove vezes maiores do que os do maior banco comercial privado. O controle direto do Governo estende-se também ao Banco do Nordeste, ao BNDE, ao Banco Nacional de Habitação e às Caixas Econômicas, estas com agências em todos os Estados e Distrito Federal. Tais atividades abrangem ainda 15 bancos comerciais estatais e 11 bancos de desenvolvimento em nível estadual.

Levando em conta apenas os bancos comerciais, as atividades do Governo no setor responderam por 55% dos depósitos e 58% dos empréstimos. No mesmo período, mais de 60% dos empréstimos de todo o sistema financeiro ao setor privado provieram de instituições financeiras oficiais.<sup>20</sup>

A preponderância de empresas estatais nas indústrias do aço, mineração, petróleo, produtos petroquímicos, energia elétrica e em certas áreas do transporte contribuiu também para tornar o Governo um agente muito mais poderoso na economia do que em numerosos outros países não-socialistas. As empresas públicas figuram entre as maiores do País. Tomando-se as 25 maiores firmas em termos do valor de vendas em 1971, verifica-se que oito eram públicas e que responderam por 31% das vendas. Entre as maiores em termos de emprego, sete eram públicas, responsáveis por 51% do emprego. Por

<sup>18</sup> Estes dados foram extraídos do trabalho de Fernando A. Rezende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa*, Coleção Relatórios de Pesquisa, n.º 13 (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972).

<sup>19</sup> Consultar a nota 13.

<sup>20</sup> Calculado à vista do *Boletim do Banco Central do Brasil*.

último, das 25 em termos de ativos fixos 17 eram públicas, com 82% do patrimônio total.<sup>21</sup> A grande divergência entre a proporção de ativos e vendas deve-se, principalmente, à magnitude dos investimentos em instalações geradoras de eletricidade, aço, produtos petroquímicos e mineração. Conforme se verá logo adiante, grande parte do crescimento da capacidade ocorreu em algumas dessas indústrias durante fins da década de 60 e princípios da de 70. Desta maneira, a grande proporção de empresas públicas no valor dos ativos totais reflete um imenso crescimento do potencial de venda.<sup>22</sup>

São igualmente significativos os dados relativos a setores isolados. Na geração de eletricidade, as empresas públicas tornaram-se dominantes na década de 60. Em 1962, respondiam por 36% da capacidade de geração de energia do país, ao passo que, em 1971, essa posição subira para 80%. Em 1971, as empresas públicas eram responsáveis por cerca de 56% das vendas e mais de 72% do valor dos ativos totais da indústria do aço. Quase 80% da exportação de minério de ferro brasileiro foram feitos por uma empresa pública, a Cia. Vale do Rio Doce. A Petrobrás, maior empresa brasileira, teve a seu crédito 41% do valor das vendas e 81% do valor dos ativos no setor de petróleo e petroquímico em 1971. O Governo possui também um quase monopólio do transporte ferroviário e telecomunicações; controla quase 70% da navegação, ao passo que alguns Estados possuem grandes companhias fornecedoras de vários tipos de serviços públicos.

A fundação, em 1968, do Conselho Interministerial de Preços (CIP) abriu um novo capítulo no controle estatal não apenas sobre os preços mas também sobre a alocação geral dos recursos. Consiste ele dos Ministros da Fazenda, Planejamento, Comércio e Agricultura. O Conselho não pode legalmente fixar preços, mas atua como uma comissão geral de fiscalização dos mesmos. São substanciais seus poderes indiretos. Se uma firma, por exemplo, eleva os preços sem submeter uma justificação ao CIP, e/ou se a justificação é feita mas não aceita e os preços são elevados apesar disso, a empresa pode ter

<sup>21</sup> Calculado com base em "Quem é Quem na Economia Brasileira", *Visão* (agosto de 1972).

<sup>22</sup> Tomando-se um número maior de empresas, isto é, as 100 maiores, descobriu-se que as empresas públicas possuíam mais de 68% dos ativos totais.

seu linha de crédito cortada no Banco do Brasil e em todos os demais bancos públicos, perdendo grande parte de seu crédito junto ao setor bancário privado, uma vez que o Banco Central pode recusar-se a redescontar seus instrumentos de crédito. Dessa maneira, quase todas as firmas dos setores nos quais o CIP tem interesse devem obter permissão para os aumentos de preços e justificar suas solicitações com a apresentação de informações de custo. Com algumas exceções, o CIP tem evitado criar distorções de preços na indústria, levando em conta as informações de custos e estabelecendo os preços tendo em vista taxas de lucro razoáveis. No processo, contudo, o Governo obteve um inusitado volume de informações sobre as atividades do setor privado e, dessa forma, estendeu seu controle.

Assim, essa influência governamental sobre a economia do País fornece uma explicação das altas taxas de crescimento observadas desde 1968. Reexaminando-se a Tabela I b, notar-se-á que os investimentos do Governo como proporção do PIB continuaram a elevar-se durante os anos de estagnação de meados da década de 60, enquanto os privados declinavam ao longo de toda a década. Uma vez que o sistema brasileiro de contas nacionais inclui as empresas públicas no setor "privado", e as atividades de investimento dessas empresas, especialmente na indústria de geração de eletricidade,<sup>28</sup> continuaram mesmo através dos anos da estabilização, há motivos bastante válidos para supor que os investimentos privados declinaram ainda mais do que o indicado na Tabela I b. Incidentalmente, parece que grande parte do papel fiscal do programa de estabilização consistiu de um decréscimo relativo das despesas governamentais correntes, cuja proporção no PIB caiu de 13,1%, nos anos de 1961-64, para 11,6%, em 1968-69.

Conforme mencionado acima, através da década de 60 e prolongando-se pelos primeiros anos da de 70, o Governo empreendeu numerosos estudos de viabilidade, preparando um vasto programa de expansão da infra-estrutura e das indústrias pesadas sob seu controle. Levando em conta o tempo consumido por tais estudos e as negociações de empréstimos para financiar os projetos recomendados, pode-se compreender mais facilmente porque os programas de in-

<sup>28</sup> Nota-se, na Tabela 9, que a taxa de crescimento dos investimentos em geração de eletricidade atingiu níveis muito altos em meados da década de 60.

vestimento do Governo somente começaram a produzir um impacto de vulto na economia brasileira em fins da década de 60.

Embora sejam escassos os dados de que dispomos em apoio a essas alegações, as Tabelas de n.ºs 8 a 10 proporcionam, pelo menos, alguma evidência parcial. Da primeira parte da Tabela 8 consta o número de estudos de viabilidade de investimentos em transportes que foram realizados durante o período em análise. Figuram também os empréstimos para investimentos em transportes feitos pelo Banco Mundial e o BID. Os empréstimos aumentaram ao fim da década de 60 e refletiram o substancial aumento ocorrido na taxa de crescimento da atividade de construção rodoviária, aliás já notado na Tabela 4. A Tabela 8 b revela uma entrada constante de empréstimos para expansão da capacidade de geração de eletricidade do País, durante toda a década de 60. Este fato é também mostrado na Tabela 9, pelas elevadas taxas de aumento dos investimentos nesse setor, em meados da década de 60 e na de 70. Evidentemente, os investimentos em instalações geradoras de eletricidade em meados da década de 60 confirmam a tendência, acima mencionada, de continuação das aplicações governamentais, mesmo durante o período de estagnação. Por outro lado, conforme demonstra também a Tabela 9, as atividades de investimento da Petrobrás somente tomaram vulto em fins da década de 60.

A Tabela 10 fornece outra estimativa das atividades de investimentos de empresas públicas, bem como uma comparação com as do setor privado. O crescimento do valor dos ativos fixos de empresas públicas e privadas, tomado a preços constantes, foi calculado com base nos dados de balanços. Tais dados devem, naturalmente, ser usados apenas como indicadores do crescimento da capacidade produtiva. Valores negativos não significam necessariamente diminuição da capacidade produtiva, sendo geralmente devido a ajustamentos na avaliação do capital a uma taxa mais lenta do que os aumentos dos preços por atacado dos produtos industriais. Taxas de crescimento negativas ou levemente positivas indicam a possibilidade de um aumento pequeno ou nulo da capacidade produtiva. A evidência parece sugerir que, desde 1968, a taxa de crescimento dos investimentos diretos de empresas públicas e do Governo superou a da maioria dos demais setores. É mesmo possível que as estimativas sejam con-

servadoras para as empresas públicas. A Tabela 9, por exemplo, indica aumentos excepcionalmente grandes das atividades de investimento da Petrobrás após 1969, enquanto o crescimento do valor dos ativos fixos nos anos de 1967-71, conforme mostra a Tabela 10 b, foi de apenas 7,5% ao ano. Com toda a probabilidade, pode-se supor uma defasagem na incorporação da nova capacidade em construção aos balanços das empresas.

Tendo em vista a evidência disponível, pode-se chegar às seguintes conclusões provisórias: através da década de 60, e a uma taxa acelerada em fins da mesma década e em princípios da de 70, ocorreu uma enorme expansão das empresas públicas geradoras de eletricidade. Durante meados da década de 60, o Governo empenhou-se em estudos de viabilidade para expandir e modernizar a rede de transportes, iniciando-se, em fins da mesma década, grandes programas de investimento que contribuíram para o auge iniciado em 1968. Despesas de modernização e investimentos foram igualmente iniciadas em fins da década de 60 em setores dominados pelo Governo, como os de produtos petroquímicos e mineração. Os estudos e o debate sobre a expansão da indústria de aço demoraram um pouco mais do que os relativos a outros setores onde predominava o Governo, e somente em princípios da década de 70 grandes empréstimos foram recebidos de instituições internacionais para esse fim.<sup>24</sup> Isto explica a baixa taxa de crescimento da capacidade instalada de aço, mostrada na Tabela 10 b. Finalmente, a contribuição do programa habitacional, financiado pelo Banco Nacional de Habitação, constituiu outro importante fator explicativo do auge. Infelizmente, não são publicados dados sistemáticos sobre a construção de casas. Os dados de que dispomos revelam, de maneira indireta, um enorme crescimento dos financiamentos do BNH, que se expandiram de Cr\$ 89 milhões, em 1966, para cerca de Cr\$ 14.000 milhões, em 1972. Em suma, pouca dúvida parece haver de que a combinação de um programa de investimentos públicos em infra-estrutura e a expansão das empresas estatais, que são as maiores do País, tenha feito do Governo o principal setor na rápida expansão do Brasil após 1968.

<sup>24</sup> O primeiro grande empréstimo do Banco Mundial para a expansão da produção de aço foi feito em 1971/72, no valor de US\$ 192, enquanto o BID emprestava US\$ 128 para a expansão das três grandes empresas produtoras de aço do Governo.

b) *Setor de bens duráveis de consumo*

A segunda fonte de crescimento após 1968 reside na expansão da produção de bens duráveis de consumo. De fato, examinando-se novamente a Tabela 2, observa-se que a taxa de crescimento do gênero de Equipamentos de Transporte colocou-se à frente de todos os demais no ramo manufatureiro. O extraordinário crescimento da pro-

TABELA 8 a  
*Brasil: Projetos e Empréstimos*  
Transporte e Comunicações

Estudos de Viabilidade		Empréstimos do BID		Empréstimos do Banco Mundial	
(milhões de US\$)					
1964-6.....	8	1966	25.6		
1967-8.....	4	1968	25.0		
1968-9.....	6			1968-9	28.0
1969-70.....	40				
		1970	35.7	1970-71	45.0
1970-71.....	40	1971	47.3		
1971-72.....	65			1971-72	192.0
		1972	40.0		

TABELA 8 b  
*Brasil: Projetos e Empréstimos*  
Energia Elétrica (milhões de US\$)

Empréstimos do Banco Mundial		AID		Empréstimos do BID	
				1962	20.2
		1963	22.7	1963	13.3
1964-5.....	79.5	1964	48.4	1964	2.4
		1965	70.1	1965	25.5
1966-7.....	100.6	1966	21.0	1966	30.0
		1967	41.2	1967	34.1
1969-70.....	80.0	1969	27.4	1969	56.4
1970-71.....	70.0			1970	30.8
1971-72.....	60.0	1971	2.5	1971	70.1
				1972	57.2

FONTE: Informação parcial recebida do DNER, Ministério do Planejamento e AID.

TABELA 9

*Taxas de Crescimento das Atividades de Investimento de Empresas  
Públicas*

	Geração, Trans- missão e Distribuição de Eletricidade	Investimentos da Petrobrás em Capital Fixo	Investimentos na Produção de Gás de Rua
1964-5.....	n.a.	2.8	-25.7
1965-6.....	n.a.	-21.5	-24.3
1966-7.....	26.1	-14.8	188.5
1967-8.....	15.1	-14.8	83.8
1968-9.....	5.2	31.4	-24.2
1969-70.....	9.1	155.0	38.2
1970-71.....	26.1	123.5	122.8

FONTE: Calculada com base em *Panorama Global da Energia no Brasil, 1964/71*, IPEA, de autoria de Luiz Octávio Souza e Silva, Luiz Pereira Barroso, Afrânio M. Barreto, Moacyr de Franco Medeiros (outubro de 1972) págs. 45-46.

TABELA 10 a

*Taxa de Crescimento da Capacidade Produtiva de Empresas  
Públicas e Privadas*

Taxa de Crescimento dos Ativos Fixos — não-Ajustados

	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71
Ativos Fixos de 31 Empresas Públi- cas.....	10.7	30.2	23.4	23.1
Total da Formação de Capital Fixo:	23.5	9.7	n.a.	n.a.
Governo.....	-1.5	50.8	n.a.	n.a.
Empresas.....	34.8	-3.8	n.a.	n.a.

TABELA 10 b

*Taxa de Crescimento da Capacidade Produtiva de Empresas  
Públicas e Privadas*

Taxa anual de crescimento de ativos fixos ajustados das 10 maiores  
empresas públicas e empresas privadas selecionadas: 1967-71

Empresas Públicas		Empresas Privadas	
Petrobrás.....	7.5	Light S.A.....	19.7
CESP.....	28.8	VW.....	49.3
Eletrobrás.....	54.3	General Motors.....	18.6
CEMIG.....	31.1	Ford.....	41.1
CHESF.....	37.1	Cia. Belgo-Mineira.....	1.4
COSIPA.....	4.1	General Electric.....	-0.4
CSN.....	21.4	Klabin Cel.....	12.1
USIMINAS.....	3.3	Ind. Villares.....	21.7
Furnas.....	19.2	Itaú.....	12.5
Cia. Vale do Rio Doce....	21.9	S.A. White Martins.....	10.2
		Votorantim.....	46.4
Média.....	24.4	Brahma.....	14.6
		Nova América.....	14.3
		Cobrasma.....	-12.9
		Rhodia.....	52.3

FONTE: Calculado com base em dados dos balanços das firmas, que vêm sendo publicados desde 1968 pela revista *Visão* em seu número especial de outubro (denominado "Quem é Quem na Economia Brasileira"). A fim de obter-se a mudança no valor real dos ativos fixos, os dados foram ajustados pelo índice dos preços por atacado da Fundação Getúlio Vargas para os produtos industriais (1965-7 = 100). Dados relativos às 31 empresas públicas, constantes da parte a), não foram ajustados para mudanças no valor dos ativos em virtude da inflação; essas mudanças estão incluídas no valor dos ativos fixos em cada ano. Na parte b), os ajustes foram feitos no tocante a todas as empresas públicas e todas as privadas, com exceção das assinaladas com asterisco. Os dados ajustados foram gentilmente fornecidos por Luiz Guilherme Correa Hettenhausen, do Centro de Estudos Fiscais, FGV. As taxas de crescimento do total da formação de capital fixo e PIB real foram extraídas de *Conjuntura Econômica*.

dução de bens duráveis de consumo ocorreu também em termos absolutos no que se refere a alguns produtos relacionados na Tabela 3. Finalmente, o rápido crescimento do produto neste setor pode ser sumariado com números-índices referentes a automóveis e aparelhos elétricos e eletrônicos de uso doméstico (1964 = 100):<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Extraído do *Boletim do Banco Central do Brasil* (fevereiro de 1973) p. 134.

	1964	1968	1972 (out.)
Produção de Automóveis . . . . .	100	149	360
Eletrodomésticos . . . . .	100	137	314
Eletrônico-domésticos . . . . .	100	185	399

A despeito das espetaculares taxas de crescimento dos bens duráveis de consumo seria errôneo atribuir-lhes um papel equivalente ao do setor público no auge posterior a 1968. Conforme se notará na Tabela 11, a parcela dos equipamentos elétricos e de transporte no valor adicionado total do ramo manufatureiro importou em apenas 14,8%, em 1969. Contudo, a parcela dos gêneros manufatureiros diretamente dominados pelas empresas públicas ou afetados pelas atividades de investimentos do Governo (minerais não-metálicos, produtos de metal, maquinaria e produtos químicos) foi de 33,5%. Parece apropriado, em vista disso, atribuir um papel secundário, em comparação com o do Governo no auge posterior a 1968, ao crescimento da produção dos bens duráveis de consumo.

TABELA 11

*Composição do Valor Adicionado na Indústria Manufatureira Segundo os Gêneros — 1969*

(Percentagens)			
Minerais-não-Metálicos . . . . .	5.8%	Produtos Químicos . . . . .	10.3%
Produtos de Metal . . . . .	11.4	Produtos Farmacêuticos . . . . .	3.9
Maquinaria . . . . .	6.0	Cosméticos . . . . .	1.6
Equipamento Elétrico . . . . .	6.2	Plásticos . . . . .	1.8
Equipamento de Transporte . . . . .	8.6	Têxteis . . . . .	10.1
Produtos de Madeira . . . . .	2.6	Vestuário e Calçados . . . . .	2.8
Mobiliário . . . . .	1.6	Produtos Alimentares . . . . .	12.9
Produtos de Papel . . . . .	2.6	Bebidas . . . . .	2.7
Borracha e Produtos de Borracha . . . . .	2.6	Fumo . . . . .	1.5
Produtos de Couro . . . . .	0.6	Editorial e Gráfica . . . . .	3.0
		Outros . . . . .	1.9
		Total . . . . .	100.0

FONTE: Calculado com base em *Produção Industrial, 1969*, IBGE-DEICOM.

A fonte da demanda desses bens pode ser encontrada na elevada taxa de crescimento da renda dos grupos de renda mais alta (não apenas os detentores de propriedades, mas, igualmente, a pequena força de trabalho especializado), especialmente em fins da década de 60, e no rápido aumento do crédito para o consumo, possibilitada pelas reformas instituídas nos mercados financeiros do País. As companhias financeiras, responsáveis pela maior parte do crédito ao consumidor, expandiram-se com grande rapidez em fins da década de 60. Em 1966, seus empréstimos equivaliam a 8% do total do sistema financeiro, crescendo, por volta de 1972, para quase 13%.

A evidência disponível sugere que o elevado ritmo de produção nesse setor baseou-se, inicialmente, no substancial volume de capacidade ociosa existente em meados da década de 60. Em 1965, por exemplo, a indústria de bens duráveis de consumo operava com cerca de 40% da capacidade ociosa.<sup>26</sup> A produção, por conseguinte, pelo menos nos dois primeiros anos do auge, baseou-se na maior utilização da capacidade existente. Pode-se encontrar evidência indireta desta alegação na Tabela 5 através do exame das entradas líquidas de investimentos estrangeiros diretos, uma vez que numerosas empresas do setor de bens duráveis de consumo são de propriedade de companhias estrangeiras e a grande expansão de suas instalações estaria associada ao aumento das entradas de capital. Nota-se que a taxa anual de entrada de capital não aumentou até 1969. A taxa média anual de entradas no período de 1965-69 situou-se em torno de 84 milhões de dólares. Em 1968, entraram no Brasil apenas 63 milhões de dólares de capital de investimento direto. Esse capital mais do que duplicou no ano seguinte e permaneceu em níveis altos desde então. Seria seguro supor, em vista disso, que em 1968 e 1969 ocorreu pequena expansão da capacidade instalada (admitindo-se que decorra algum tempo antes de a entrada de capital ser efetivamente aplicada em investimentos), mas que a partir de 1970 a aceleração do crescimento econômico por parte do setor de bens duráveis de consumo decorreu de contínuos aumentos de produção e expansão da capacidade instalada.

<sup>26</sup> Werner Baer e Andrea Maneschi, "Import-Substitution, Stagnation, and Structural Change: An Interpretation of the Brazilian Case", *The Journal of Developing Areas* (janeiro de 1971) p. 180.

### c) *Outras fontes de crescimento*

É nossa impressão que os setores públicos e de bens duráveis de consumo proporcionam a principal explicação das altas taxas de crescimento observadas desde 1968. Outras fontes foram relativamente secundárias no seu impacto e, principalmente, de natureza complementar. Os mencionados incentivos fiscais, usados para estimular os investimentos em certas áreas geográficas (o mais conhecido dos quais é o Artigo 34/18 da SUDENE), e certos setores (como turismo e exportações) contribuíram indubitavelmente para a elevação da taxa de crescimento nacional. Contudo, conforme já dissemos no tocante às exportações, o impacto relativo desses setores foi pequeno em comparação com os programas de investimento do Governo e a produção de bens duráveis de consumo (especialmente de automóveis).

### *Avaliação*

Uma vez que transcorrerão ainda alguns anos (até que se reúnam mais informações) antes que se possam fazer análises e interpretações definitivas do auge iniciado em 1968, concluiremos o presente trabalho postulando certas questões que poderão contribuir para uma agenda de pesquisas sobre a experiência brasileira recente, bem como algum material para pensamento, que nos levarão, talvez, a reexaminar os paradigmas dentro dos quais muitos de nós atuamos. É nossa impressão que os que contribuem para a literatura do “auge brasileiro” podem ser divididos em dois grupos: os que consideram as altas taxas de crescimento do País desde 1968 como resultado natural da racionalização da atividade econômica através da criação de modernos instrumentos financeiros e do mercado de capitais,<sup>27</sup> e os que consideram principalmente os sacrifícios feitos pelos grupos de renda mais baixa e a viabilidade a longo prazo de tais siste-

<sup>27</sup> Ver, por exemplo: Mario H. Simonsen, *Brasil 2002* (Rio de Janeiro: APEC Editora S.A., 1972), Caps. 2 e 3.

mas.<sup>28</sup> É possível que embora ambos os grupos tenham dado contribuições analíticas, chamando a atenção para aspectos importantes da recente experiência de crescimento, tenham apresentado igualmente quadros parciais e, destarte, impedindo-nos de obter uma compreensão completa dos fenômenos ocorridos após 1968. Isto se torna evidente quando se considera que o papel do Estado, extensamente discutido acima, foi quase inteiramente negligenciado na literatura.

1. Qual a Essência do Modelo Brasileiro? A excepcionalidade da experiência brasileira desde 1964 reside na livre manipulação por técnicos, apoiados por um Governo forte, de um sistema econômico dominado pelo Estado, mas que admite um extenso setor privado. A manipulação tornou-se possível em virtude da existência de Governos fortes e estáveis, os quais asseguraram que as políticas econômicas seriam levadas a cabo, quaisquer que fossem os efeitos secundários sobre os vários grupos econômicos. Se acrescentarmos a isso a dimensão geográfica, a população e a base de recursos naturais do País, é difícil compreender porque altas taxas não poderiam ter sido alcançadas.

2. Até que Ponto é Adequado o Conteúdo do Crescimento Brasileiro? Muitas análises da experiência brasileira parecem controversas no tocante ao conteúdo do crescimento. Indagam elas sobre a necessidade de se produzirem tantos bens duráveis de consumo conspícuo numa sociedade em que a renda *per capita* é ainda inferior a US\$ 500.

Mesmo que se aceite tal crítica, isso não implicará a condenação de toda a recente experiência brasileira de crescimento. Conforme visto neste trabalho, parte considerável do crescimento deveu-se à expansão da capacidade de produção de energia elétrica do País, rede viária, sistemas urbanos de trânsito rápido, indústrias básicas,

<sup>28</sup> Maria da Conceição Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972); Edmar L. Bacha, *Sobre a Dinâmica do Crescimento da Economia Industrial Subdesenvolvida*, mimeo. (Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 1973); Celso Furtado, *Análise do "Modelo" Brasileiro* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972); Paul I. Singer, *O "Milagre Brasileiro": Causas e Conseqüências* (São Paulo: Cadernos CEBRAP, 1972).

habitações, etc., que configuram as bases sobre as quais se constrói uma crescente sociedade industrial. É de supor que tal aspecto do conteúdo do crescimento do País possa ficar geralmente isento de críticas, a menos que não se atribua um prêmio à poupança corrente em benefício do consumo futuro.

Porém, torna-se mais difícil defender os bens duráveis de consumo. À asserção de que a produção dos mesmos cria empregos, pode-se facilmente responder que bens de consumo popular podem ser produzidos de uma forma mais intensiva em trabalho. Não obstante, uma defesa que alguns talvez chamassem de “mefistofélica” pode ser feita sobre o fundamento do progresso tecnológico. A produção de automóveis, eletrodomésticos, etc., requer o desenvolvimento de uma organização industrial sofisticada e de uma força de trabalho especializada, que poderão apressar a chegada do dia em que o País se tornará tecnologicamente menos dependente.

3. Implicará a Concentração da Renda na Última Década um Dualismo Permanente na Estrutura Econômica da Renda no Brasil? Alegam muitos autores (incluindo o autor do presente trabalho) que a concentração da distribuição da renda conduzirá finalmente à estagnação, uma vez que a pequena proporção da população nos intervalos superiores da distribuição não constitui um mercado suficientemente vasto para sustentar as economias em suas fases de substituição pós-renda. Parece que esse argumento não se aplica ao Brasil por dois motivos. Em primeiro lugar, há a dimensão do setor público que, se corretamente manipulada, pode manter o crescimento. Em segundo, há que se levar em conta a magnitude da população brasileira. Mesmo que 20% da população auferam 60% da renda do País, isto representa 20 milhões de pessoas, o que constitui um grande mercado.

Assim, tem sido sugerido que um novo dualismo encontra-se em desenvolvimento no Brasil, no qual dois grupos sócio-econômicos viverão lado a lado e se perpetuarão. Para caracterizar tal situação cunhou-se a frase “Bélgica na Índia”, isto é, uma população de 20 milhões com uma renda *per capita* de mais de US\$ 800 (e os 5 milhões, nos 5% superiores, com rendas de US\$ 3,000), enquanto 80

milhões recebem rendas inferiores a US\$ 300. Trata-se de um dualismo permanente? Ou, supondo que não ocorra por decreto qualquer redistribuição drástica da renda, poderia o dinamismo inerente a um mercado de 20 milhões de indivíduos atrair gradualmente um número crescentemente maior dos 80 milhões para a sociedade de renda mais alta? Alegaram alguns autores que a necessidade de mão-de-obra especializada no setor moderno da economia e os crescentes gastos educacionais do Governo levarão a cabo essa tarefa. Em outras palavras, o contínuo dinamismo do universo de 20 milhões de indivíduos e o aumento das despesas educacionais romperão finalmente o dualismo.<sup>29</sup> Esse ponto de vista, contudo, não foi aceito unanimemente pelos profissionais. Há economistas que argumentaram mesmo, e tentaram demonstrar alguma evidência, que o “meio social é consideravelmente mais importante como determinante do progresso educacional e sucesso econômico do que foi indicado em tratamentos estatísticos análogos...”<sup>30</sup> Somente novas pesquisas poderão lançar alguma luz sobre esses argumentos.

4. O Quebra-Cabeça da Correção Monetária. Embora os instrumentos de correção monetária desenvolvidos na década de 60 constituíssem as bases da rápida expansão da construção de residências e da compra de bens duráveis de consumo, parece que surgiram sérios problemas no resgate das dívidas, especialmente no setor habitacional. Seja devido ao fato de o crescimento da renda dos devedores atrasar-se em relação aos reajustamentos das dívidas, ou em virtude de falta de planejamento familiar dos gastos (que levaria em conta aumentos da dívida monetária), surgiu em princípios da década de 70 um sério atraso nos pagamentos. Isto colocou os formuladores da política numa situação difícil. Ou a correção monetária permanecia inalterada e os atrasos acarretariam despejos de moradores, ou a renda teria que ser redistribuída através de um mecanismo de correção que se atrasasse em relação aos aumentos de preços. Uma si-

<sup>29</sup> Langoni, *op. cit.*, pp. 81-8.

<sup>30</sup> Samuel Bowles, “Schooling and Inequality from Generation to Generation”, *Journal of Political Economy* (maio/junho, 1972), p. 222; ver também: Cláudio de Moura Castro, *As Desigualdades na Distribuição da Renda* (IPEA, mimeo. 1972).

tuação semelhante poderá ocorrer algum dia no mercado de crédito ao consumidor. São necessários mais dados e estudos para delimitar as dimensões do problema.

5. Os Custos do Mercado de Capitais. Pouco se sabe até agora sobre os benefícios e custos do refinado mecanismo financeiro erigido no Brasil, isto é, quais são os benefícios para o País do uso desse mecanismo na criação de demanda e financiamento da aquisição de bens *vs.* os custos, ou melhor, a renda auferida por aqueles que dirigem as instituições financeiras? Dois estudos recentes lançaram alguma dúvida sobre os benefícios do desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil desde 1964. Kenneth King julga que a modernização do setor financeiro "... teve sucesso no sentido de que o mesmo é agora muito mais complicado do que era em 1964, muito embora ... o aumento da sofisticação dos intermediários financeiros não tenha resultado na captação de mais recursos para o financiamento de investimentos privados ... em termos relativos ... O sistema financeiro era dispendioso e ineficaz em 1964; em 1972, é muito mais dispendioso e não muito mais eficiente."<sup>31</sup> Um estudo realizado por Wilson Suzigan e outros descobriu que as reformas financeiras instituídas na década de 60 não produziram grande efeito sobre o financiamento das empresas com os lucros retidos. Estes foram e ainda permanecem relativamente altos (representando 48% em média no período 1967-70). A única mudança notável foi a das fontes de financiamento externas da empresa que se tornaram mais variadas com a multiplicação das instituições financeiras. Estas últimas, contudo, serviram principalmente para financiar a produção corrente e o consumo, e não os investimentos.<sup>32</sup>

Não está claro também até que ponto foi útil criar incentivos para investir no mercado de ações, que resultou na alta fenomenal de 1970-71, seguida de um colapso após meados desse mesmo ano. Ale-

<sup>31</sup> Kenneth King, *op. cit.*, pp. 48-9.

<sup>32</sup> Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Affonso Guimarães de Almeida, *Financiamento de Projetos Industriais no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa n.º 9 (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), pp. 364-6.

garam alguns autores que a alta no mercado de ações transferiu recursos de setores mais úteis e menos especulativos e que o colapso constituiu um revés para aqueles que esperavam criar um mecanismo capaz de elevar a capacidade de poupança do sistema econômico.

6. Dependência. Aumentou substancialmente a presença do capital estrangeiro após 1968. Este fato é evidenciado no lado financeiro pelo crescimento da dívida externa, e no lado real pela expansão da capacidade produtiva das firmas estrangeiras. Alguns críticos chamaram a atenção para o fato de que isso aumentou a dependência do País em relação ao exterior. A dívida externa reduz a independência política do Governo em seus contatos com países e instituições credoras, ao passo que o desenvolvimento das filiais estrangeiras significa maior dependência em relação à tecnologia estrangeira e às decisões sobre a maneira de orientar grande parte da economia, isto é, o modo como são alocados seus recursos. Além disso, firmas estrangeiras tendem a introduzir hábitos de consumo que alguns julgam injustificáveis em um país de renda *per capita* relativamente baixa.

Somente estudos empíricos ulteriores poderão lançar luz sobre tais preocupações. Evidentemente, a dívida do Brasil não é tão grande como parece à primeira vista, quando se levam em conta as reservas do País. Mais ainda, dada a crescente diversificação geográfica dos contatos econômicos do Brasil, e admitida a natureza nacionalista do atual regime, é bastante limitada a pressão que poderia ser exercida por países ou instituições credoras. No que se refere às empresas multinacionais com filiais no Brasil, elas possuem investimentos tão grandes que o Governo dispõe de uma forte posição de barganha para obrigá-las a tomar atitudes consideradas benéficas para o País, tais como aumentar as exportações, expandir a pesquisa tecnológica, etc.

7. O Governo ou os Estrangeiros? Alguns economistas chamaram a atenção para o fato de que uma tendência observada desde a década de 50 está-se tornando crescentemente pronunciada. O setor privado brasileiro é relativamente débil em termos de recursos

financeiros e humanos e, por isso mesmo, incapaz de participar extensivamente dos setores mais dinâmicos da economia, que requerem grandes volumes de recursos e acesso à tecnologia complexa. Destarte, a opção para o Brasil divide-se, cada vez mais, entre empresas públicas e estrangeiras.<sup>33</sup> Esta análise exclui certo número de possibilidades, como por exemplo, o desenvolvimento de empresas com participação de capital externo e interno, passando este último gradualmente a uma posição dominante. Ou o desenvolvimento de em-

<sup>33</sup> Samuel A. Morley e Gordon W. Smith, "Import Substitution and Foreign Investment in Brasil", *Oxford Economic Papers* (março de 1971).

Um recente cálculo da distribuição dos ativos das 10 maiores empresas em cada setor demonstra claramente o domínio de empresas estrangeiras ou públicas nos setores mais dinâmicos:

	<i>Empresas Estrangeiras</i>	<i>Empresas Públicas</i>	<i>Empresas Domésticas</i>	<i>Total</i>
Mineração	1.8 (1)	59.3 (1)	38.3% (8)	100.0%
Minerais Não-Metálicos	52.4 (5)		47.6 (5)	
Aço e Metalurgia	17.8 (3)	70.3 (4)	11.7 (3)	
Maquinaria	72.0 (7)		28.0 (3)	
Equip. Elétrico e Materiais de Comunicações	61.3 (7)		38.7 (3)	
Materiais de Transporte	89.7 (8)		10.3 (2)	
Produtos de Madeira	30.9 (3)		69.1 (7)	
Mobiliário			100.0 (10)	
Produtos de Borracha	81.0 (3)		19.0 (7)	
Têxteis	55.4 (5)		45.6 (5)	
Produtos Alimentares	58.9 (6)		41.1 (4)	
Bebidas	7.6 (2)		92.4 (8)	
Fumo	93.7 (2)		6.3 (5)	
Editorial & Gráfica			100.0 (10)	
Outras	46.5 (4)		53.5 (6)	
Construção Civil	30.2 (2)		69.8 (8)	
Utilidades Públicas	13.2 (1)	86.8 (9)		
Comércio	24.6 (2)		75.4 (8)	
Refino e Distribuição de Petróleo	12.9 (4)	80.0 (2)	7.1 (4)	

FONTE: *Visão*, 26 de fevereiro, 1973, pág. 68.

presas com participação do Governo e entidades privadas estrangeiras e/ou nacionais. Essas possibilidades tornaram-se visíveis em princípios da década de 70, e bem poderiam conduzir a uma estrutura industrial inteiramente diferente do que se conheceu no passado.

8. É Possível Manter Altas Taxas de Crescimento? Supondo-se a continuação de um Governo forte e estável e condições favoráveis no balanço de pagamentos, o ritmo de crescimento não deverá necessariamente diminuir. No primeiro trimestre de 1973 havia projetos básicos em número suficiente para manter a economia em desenvolvimento, a altas taxas, ainda durante muitos anos: o crescimento da capacidade de geração de eletricidade teria continuação garantida com o anunciado projeto de Itaipu; o grande programa de expansão da produção de aço apenas começou em princípio desta década; o programa viário do Governo foi planejado para continuar até meados da década atual; uma solução institucional de alguns dos problemas do BNH assegurará um surto contínuo de construção de residências; os grandes projetos de transporte urbano (como os metrô do Rio e São Paulo), entre outros projetos de infra-estrutura, deverão ter prosseguimento nesta década. No setor privado, os programas de gastos de capital parecem também garantir substancial crescimento, bem além da primeira metade da década.

O único problema possível situa-se no balanço de pagamentos. A possibilidade de serem mantidas as altas taxas de crescimento das exportações depende, em parte, de fatores sobre os quais as autoridades brasileiras não têm controle e, até certo ponto, de fatores sobre os quais poderiam exercer alguma influência. Naturalmente, os preços internacionais de matérias-primas e produtos alimentares enquadram-se principalmente na primeira categoria. As exportações de bens manufaturados incluem-se parcialmente na segunda.

Não obstante, o Brasil é ainda um participante marginal no comércio mundial de produtos manufaturados. Em 1970, sua parcela no mercado mundial de manufaturados equivaleu a apenas 0,1%. Contudo, à medida que essa parcela aumenta, cresce também a possibilidade de choque com as restrições às importações em países

clientes. Mais ainda, verificou-se em estudo recente<sup>34</sup> que uma grande proporção das exportações de manufaturados do Brasil consiste de produtos que têm demonstrado os menores índices de dinamismo no mercado internacional. Desta maneira, a futura expansão das exportações dependerá de outros esforços além dos incentivos às vendas no exterior e das mini-desvalorizações periódicas, que evitaram a supervalorização do cruzeiro. Dependerá da capacidade dos exportadores brasileiros de melhorar a qualidade do produto, de conceder generosas condições de crédito aos clientes e de fornecer assistência técnica para manutenção dos bens exportados (especialmente bens de consumo mais complexos e bens de capital). Dependerá também da disposição das empresas multinacionais que têm instalações produtivas no Brasil de exportar uma parcela crescente de seu produto.

Porém, se as taxas de crescimento das exportações não puderem ser mantidas e o *deficit* em conta corrente se agravar, talvez não surja sempre o necessário capital estrangeiro para contrabalançar a situação e a resultante crise do balanço de pagamentos poderá restringir seriamente o rápido crescimento da economia brasileira.

<sup>34</sup> Carlos Von Doellinger, *et al*, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras, 1964/1971* (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973).