

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA  
Lima, 2015

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO:  
ALGUNS APONTAMENTOS**

Roberta Rodrigues Marques da Silva

[roberta.rms@gmail.com](mailto:roberta.rms@gmail.com)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

GRUPO DE INVESTIGACIÓN:

ESTADO, INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA – GIEID

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

## Resumo

O artigo tem como objetivo estabelecer parâmetros centrais para a construção de um modelo de análise sobre a internacionalização do capitalismo brasileiro. Este processo é entendido nos termos da recente expansão dos investimentos das corporações multinacionais brasileiras no exterior, apoiada pelas inovações institucionais experimentadas em diferentes esferas da burocracia (para além do Itamaraty) voltadas para a inserção internacional do capitalismo brasileiro. Atualmente, observa-se uma tensão entre a promoção dos interesses empresariais, orientados pela lógica do lucro, e a proposta de horizontalidade e de exercício de *soft power* expressa na articulação de coalizões de geometria variável (BRICS, IBAS, G-20) e na cooperação internacional para o desenvolvimento. Sustento a hipótese que essa tensão é inerente à construção da liderança brasileira no plano internacional, particularmente no âmbito das relações com os países da América Latina e da África. Esse processo envolve a busca pela consolidação de uma liderança no plano político, balizada pelos pressupostos básicos da política externa brasileira, mas só adquire significado a partir da inserção econômica da produção nacional e da internacionalização dos negócios brasileiros, trazendo para o centro da agenda a promoção dos interesses privados. Para proceder à construção do modelo analítico, procuro estabelecer os elos entre os processos de transformação do capitalismo no nível internacional, as estratégias para estabelecimento da liderança brasileira no plano regional e global, bem como a construção de uma coalizão neodesenvolvimentista no nível doméstico.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem buscado se projetar enquanto liderança no plano sul-americano, embora a efetividade do exercício dessa liderança seja objeto de questionamento. A diplomacia brasileira tem se feito presente em diferentes modalidades de articulação: nos planos multilateral, regional, “minilateral” e bilateral, o país tem buscado diversificar parceiras, a fim de elevar seu poder de barganha nos fóruns globais, e abrir mercados às exportações e aos investimentos brasileiros, o que pode ser compreendido como um esforço para apoiar a internacionalização do capitalismo brasileiro.

Nosso objetivo neste artigo é estabelecer parâmetros centrais para a construção de um modelo de análise sobre a internacionalização do capitalismo brasileiro. Este processo é entendido nos termos da recente expansão dos investimentos das corporações multinacionais brasileiras no exterior, apoiada pelas inovações institucionais experimentadas em diferentes esferas da burocracia (para além do Itamaraty) voltadas para a inserção internacional do capitalismo brasileiro. Sustentamos a hipótese que esse processo envolve a busca pela consolidação de uma liderança no plano político, balizada pelos pressupostos básicos da política externa brasileira, mas só adquire significado a partir da inserção econômica da produção nacional e da internacionalização dos negócios brasileiros, trazendo para o centro da agenda a promoção dos interesses privados.

Nossa proposta identifica dois analíticos eixos centrais para a compreensão da condução da política econômica externa: (1) o plano multilateral, no qual são definidas as normas que regulamentam o comércio internacional e as finanças globais. Nessa esfera, o Brasil tem atuado ativamente das negociações no âmbito das instituições existentes, mas também tem buscado forjar coalizões alternativas; (2) o plano regional e bilateral, no qual o governo brasileiro pretende consolidar sua liderança, ao mesmo tempo em que apoia a internacionalização das corporações nacionais. Ainda nesse eixo, o Brasil também pretende se

apresentar enquanto uma liderança “benigna”, expressa na suposta horizontalidade que permeia as iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento.

No plano multilateral, tem se observado a articulação das chamadas “coalizões de geometria variável” (G-20 do comércio, G-20 financeiro, Fórum IBAS e BRICS), dos quais o Brasil tem participado ora enquanto representante das demandas regionais no plano das instituições globais, ora como defensor de interesses eminentemente nacionais. No primeiro caso, é ilustrativa a demanda do Brasil pela reforma das instituições financeiras globais e pela configuração de negociações comerciais, no âmbito da OMC, que sejam favoráveis aos interesses dos países de desenvolvimento. No entanto, o país também se apresenta, por vezes, como defensor de interesses eminentemente nacionais, como no caso do intento de se forjar um acordo no âmbito da OMC, sem que houvesse o apoio da Argentina, principal parceiro do país no plano da política externa.

Já no plano bilateral, o país tem articulado missões diplomáticas e comerciais voltadas para a ampliação das exportações brasileiras e, sobretudo, dos investimentos das corporações nacionais em diferentes mercados, ainda que haja preferência por países da América Latina e da África.

Ainda nesse mesmo eixo, vale destacar também às ações vinculadas à cooperação internacional para o desenvolvimento<sup>1</sup>, coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE). Embora os propósitos dos programas de cooperação sejam considerados *técnicos* – segundo os termos da própria ABC –, eles podem ser analisados no contexto da formatação, em sentido mais amplo, da política externa. Entendidos no âmbito da cooperação sul-sul, os programas de cooperação técnica devem ser entendidas no âmbito das “decisões relativas à inserção internacional [dos] Estados (projeção de poder político) e à internacionalização de seus respectivos capitalismo no cenário geopolítico e econômico (projeção de poder econômico regional e global).” (MILANI, 2012, p.226). Essas iniciativas tendem, portanto, a legitimar a internacionalização do capitalismo brasileiro nos países receptores dos programas de cooperação (DUARTE, 2013; PINHO, 2013) ou até mesmo forjar espaços necessários à expansão dos negócios brasileiros<sup>2</sup> (GARCIA et al., 2013).

A conciliação entre os objetivos expressos nos distintos eixos da política econômica externa – multilateral e regional/bilateral – é de difícil viabilização: há uma tensão entre a promoção dos interesses empresariais, orientados pela lógica do lucro, e a proposta de horizontalidade e de exercício de *soft power* expressa na articulação de coalizões de geometria variável (BRICS, IBAS, G-20) e na cooperação internacional para o desenvolvimento. Nossa hipótese é que essa tensão é inerente à construção da liderança brasileira no plano internacional, e deve ser entendida no contexto do relacionamento Estado/atores empresariais

---

<sup>1</sup> Segundo Milani, cooperação internacional para o desenvolvimento é o “regime integrado por atores governamentais ou não estatais, fundamentado em normas e instituições, que também incentiva ações coletivas em prol do desenvolvimento internacional por meio de um leque bastante amplo e diversificado de atividades e setores, incluindo educação e formação técnica (*capacity building*), saúde, crescimento econômico, cooperação científica e tecnológica, comunicação, proteção do patrimônio cultural e, mais recentemente, a reforma do Estado e os programas de governança (anos 80/90).” (MILANI, 2008).

<sup>2</sup> Garcia e colaboradoras analisam o caso da cooperação entre Brasil e Moçambique para transferência de conhecimento sobre desenvolvimento agrícola na Savana moçambicana, à semelhança da experiência promovida no Cerrado brasileiro. O projeto, denominado “Pró-Savana”, tem dentre seus principais objetivos abrir espaço para os investimentos do agronegócio brasileiro em Moçambique, incentivando sua internacionalização (GARCIA et al., 2013).

(seja o empresariado industrial, seja o agronegócio) no âmbito das diferentes instituições mobilizadas para a condução da política externa<sup>3</sup>.

A literatura das relações internacionais – particularmente em sua vertente institucionalista – privilegia explicações sobre o impacto da internacionalização econômica sobre as instituições e as preferências dos atores socioeconômicos a respeito das políticas públicas nacionais (MILNER; KEOHANE, 1996) ou a inter-relação entre os interesses dos atores nas arenas decisórias doméstica e internacional, de modo que as negociações internacionais podem ser entendidas como “jogos de dois níveis” (PUTNAM, 1993). Embora também busquemos analisar os impactos distributivos das ações políticas (MILANI; PINHEIRO, 2013), nossa perspectiva é distinta: nosso objetivo mais amplo – que ultrapassa, pois, os propósitos deste artigo – é compreender como as disputas políticas ocorridas no contexto do conflito distributivo no nível doméstico impactam na definição da agenda da política econômica externa brasileira. Naturalmente, essa análise depende da compreensão das mudanças observadas na ordem econômica internacional, que alteram a própria natureza do conflito distributivo, ao definir restrições e oportunidades à projeção da liderança brasileira e à internacionalização do seu capitalismo.

No que segue, o artigo está organizado da seguinte forma: para a compreensão dos espaços existentes e dos limites à projeção da liderança brasileira no plano internacional, a primeira seção se volta para a análise da inserção internacional do Brasil no âmbito das transformações recentes na ordem global, no contexto da qual o país adquire o *status* de potência emergente. Em seguida, será revisada, sucintamente, a literatura sobre política externa como política pública, de modo a compreender como os conflitos distributivos e a conformação de coalizões inscrevem significado à definição da agenda da política econômica externa, sem que se comprometam os pressupostos básicos que orientam a diplomacia brasileira. Para melhor elucidar essa questão, a terceira seção se ocupa da análise das mudanças ocorridas no nível doméstico, de modo a compreender as inovações institucionais e as estratégias adotadas pelos atores empresariais (da indústria ou do agronegócio) no marco de uma estratégia neodesenvolvimentista. Desta forma, será possível identificar os elos institucionais nos quais se expressam as relações Estado/empresariado, não somente na configuração de uma agenda neodesenvolvimentista no nível doméstico, como também na formação da agenda da política econômica externa. A quarta seção se volta para esta agenda no nível das relações multilaterais e bilaterais, buscando apenas localizar os atores e as instituições voltadas para cada um dos eixos da política econômica externa, sem pretender, obviamente, esgotar o assunto. Considerações finais encerram este artigo.

## **1. A INSERÇÃO DO BRASIL NA ORDEM GLOBAL CONTEMPORÂNEA**

A crise internacional de 2008 levou ao aprofundamento da reconfiguração da ordem política e econômica global, com o declínio relativo das potências (Estados Unidos e países da União Europeia) no plano da economia política internacional e a ascensão, também em termos relativos, dos chamados “países intermediários” ou “potências emergentes”, particularmente a China, mas também Brasil, Rússia, Índia e África do Sul. Lima e Hirst sustentam que países intermediários são aqueles que apresentam grandes mercados emergentes e que são capazes de afetar o sistema internacional (*system-affecting state*). Nesse sentido, ainda que não se

---

<sup>3</sup> Trata-se de uma hipótese mais geral que orienta minha pesquisa recém-iniciada, mas que não será testada no presente artigo, que tem como propósito estabelecer um modelo analítico que permita a viabilização da investigação.

configurem enquanto grandes potências, os países intermediários passam a participar cada vez mais frequentemente de fóruns multilaterais e minilaterais mais ou menos institucionalizados no nível internacional. Sua presença tem se tornado vital no processo decisório e na eventual conformação de consensos e acordos em torno do tratamento de problemas globais (LIMA; HIRST, 2006).

Nessa nova configuração, destaca-se a ascensão da China, que tem articulado ações orientadas para a ocupação dos novos espaços abertos pelo declínio relativo da hegemonia norte-americana. Os demais países dos BRICS também ocupam, ainda que em menor magnitude, os espaços deixados pela retração euro-americana na economia política internacional. Essa reconfiguração, naturalmente, não é isenta de conflito: tem se observado a intensificação das divergências e disputas comerciais, expressas na virtual paralisia decisória no âmbito da Rodada Doha, da OMC<sup>4</sup>, e na ampliação dos investimentos chineses, indianos, russos e brasileiros, que têm se direcionado para mercados tradicionalmente vinculados às ex-colônias europeias (como diversos países africanos) e aos Estados Unidos (como no caso da América Latina).

O Brasil, em particular, tem orientado sua política externa no sentido de consolidar sua posição de liderança no âmbito regional e também nos fóruns globais. A diplomacia brasileira tem se orientado pelo exercício de uma liderança ancorada no *soft power*, expressa ainda na participação em coalizões de geometria variável – como o MERCOSUL, a UNASUL, o BRICS e o Fórum IBAS –, na defesa da reforma das instituições internacionais – como o FMI e o Conselho de Segurança da ONU – e no lançamento de candidatos próprios na disputa pelas diretorias gerais da OMC e pela presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO – sigla em inglês).

Conforme será discutido em detalhe adiante, a agenda da política externa mantém vínculos com a estratégia neodesenvolvimentista implementada no nível doméstico: há uma relação entre as políticas internas – voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade e o impulso à formação de um mercado consumidor de massas – e a política externa, orientada para a abertura de mercados aos investimentos brasileiros e para a inserção assertiva no plano internacional (LIMA, 2013; TUSSIE, 2013).

No entanto, a definição das agendas da política externa e das demais políticas públicas é permeada por uma tensão entre a busca pelo poder e pelo desenvolvimento (TUSSIE, 2013). Essa tensão se reflete nas diferentes interpretações, presentes na literatura, a respeito da própria projeção da liderança brasileira no nível regional e global: seria o Brasil uma “potência relutante” (SPEKTOR apud TUSSIE, 2013) ou uma “nova potência influente” (LIMA; HIRST, 2006)? A expectativa que a posição hegemônica reivindicada pelo Brasil devesse implicar na provisão de bens públicos (em troca da manutenção de uma ordem) tem levado diversos países sul-americanos a demandarem uma posição mais assertiva do Brasil na ampliação das importações oriundas de países vizinhos – revertendo, portanto, os superávits comerciais que o país mantém com muitos de seus parceiros na América do Sul – e na ampliação do fluxo de investimentos diretos. Essa demanda, porém, não raro se choca com o objetivo de promover o desenvolvimento (doméstico) brasileiro e a redução dos históricos níveis de desigualdade social. Em reação, muitos dos países vizinhos resistem em aderir à liderança projetada pelo Brasil, levando o país a se tornar, nas palavras de Malamud, “um

---

<sup>4</sup> Embora os países-membros da OMC tenham chegado recentemente a um acordo em torno da chamada “Doha Light”, há um consenso entre os analistas que questões primordiais permanecem pendentes, como o acesso a mercados e os subsídios aos produtores agrícolas concedidos principalmente por Estados Unidos e União Europeia.

líder sem seguidores” (MALAMUD, 2011). Como lembra Tussie, essa questão não esbarra no mero voluntarismo, mas na definição das bases necessárias para a projeção da liderança do Brasil, visto que “a expansão econômica no exterior exige um contrato social de apoio em casa para manter a coesão social” (TUSSIE, 2013, p.253).

Para além da discussão em torno da política econômica externa definida do ponto de vista político-governamental, é importante compreender também como os interesses empresariais se articulam para a definição desta agenda<sup>5</sup>. A política econômica externa tem lidado com a acomodação dos interesses empresariais, expressando-se, por exemplo, na ativa participação brasileira na OMC (TUSSIE, 2013) e na reconfiguração do espaço sul-americano com ênfase em iniciativas de integração comercial (MERCOSUL) e de integração física (IIRSA).

A política econômica externa brasileira, porém, não é tradução dos interesses comerciais ou empresariais (TUSSIE, 2013). As relações entre Estado e empresariado na definição da política externa são assimétricas, pendendo a favor do Estado. Particularmente na fase neodesenvolvimentista, as orientações político-ideológicas do governo tornam possível a emergência de um capitalismo politicamente orientado, a partir da “concessão de condicionalidades e contrapartidas” que permitem a regulação do comportamento predatório do empresariado brasileiro em suas operações nos países vizinhos (LIMA, 2013, p.198).

Para compreendermos adequadamente como os interesses empresariais e políticos se inter-relacionam na configuração da agenda da política econômica externa. Por isso, votamos na próxima seção para a discussão da política externa como política pública.

## 2. A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Embora não seja uma questão nova *per se*, somente recentemente a literatura brasileira tem se voltado para a discussão sobre a definição da política externa como uma política pública. Tradicionalmente, a política externa tem sido encarada como política de Estado, orientada para a defesa de interesses nacionais, historicamente a cargo do Itamaraty. A literatura salienta que a definição dos interesses nacionais deve ser problematizada, haja vista que os conflitos distributivos em torno da definição da agenda pública se expressam também no âmbito da política externa. Em outras palavras, as decisões tomadas no âmbito da *politics* produzem impactos distributivos importantes para os diferentes atores socioeconômicos (MILANI; PINHEIRO, 2013).

No caso brasileiro, o distanciamento entre a condução da política externa e sua análise enquanto política pública se deve, em grande medida, ao insulamento burocrático do Itamaraty. O legado deixado pelo Barão do Rio Branco, que permitiu a formação de uma burocracia profissional ainda no início do século – processo não observado em outras burocracias pertencentes ao Estado Brasileiro no mesmo período –, favoreceu o insulamento do Itamaraty e sua exclusividade na condução da política externa. Caberia à casa de Rio Branco identificar e defender os interesses brasileiros no plano internacional, mantendo-se

---

<sup>5</sup> A necessidade de desenvolver novos marcos analíticos se torna ainda mais premente nos dias atuais, tendo-se em vista o fato que a inserção do Brasil no novo contexto global tem se caracterizado: (i) pela autonomia do país frente a constrangimentos advindos das instituições financeiras internacionais (o país não mais possui dívida junto ao FMI); (ii) pela crescente internacionalização dos negócios brasileiros; e (iii) pelo papel do país como importante investidor na América do Sul (e, em menor medida, na África).

distante da influência da política partidária<sup>6</sup> (LIMA, 2000). Há, portanto, um forte elemento de ‘dependência de trajetória’ (*path dependence*) que permite ao Itamaraty conduzir a diplomacia brasileira em conformidade com princípios estabelecidos de longa-data<sup>7</sup>.

O cenário se modificou, porém, desde a redemocratização e a abertura econômica nos anos 80 e 90, tendo se registrado desde então a pluralização dos atores interessados em assuntos internacionais. As mudanças de caráter econômico – o aumento das exportações brasileiras e a ampliação de investimentos estrangeiros no país –, lado a lado às transformações na esfera política – a ampliação da participação popular, a demanda por *accountability* e a formação de novas *constituencies* –, levaram diferentes atores da sociedade civil a buscarem estabelecer defender seus interesses a partir do estabelecimento de vínculos com diferentes instituições, para além do Itamaraty. Virtualmente todos os ministérios contam hoje com divisões voltadas para o tratamento de assuntos externos (FARIA, 2012).

No nível da política econômica externa, o empresariado industrial e o agronegócio passaram a expressar seus interesses no bojo do relacionamento com diferentes ministérios (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Indústria, do Comércio e do Desenvolvimento), que participam ativamente de negociações internacionais, com destaque para aquelas ocorridas no âmbito do MERCOSUL e da OMC (CARVALHO, 2003; 2010). O próprio governo federal passou a promover inovações e mudanças institucionais que facilitassem a interlocução com os interesses empresariais na definição da agenda da política econômica externa e/ou fornecessem incentivos à ampliação das exportações e internacionalização dos negócios brasileiros. Houve reformas mesmo no âmbito do Itamaraty para que essa interlocução se tornasse possível e institucionalizada<sup>8</sup>, além da participação de outros ministérios, agências, empresas e bancos públicos na promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro e na condução de negociações internacionais.

Cabe observar que, a despeito das inovações institucionais voltadas para a maior interlocução entre o Estado e os interesses empresariais no âmbito das instituições, também se mantiveram presentes ações de caráter *ad hoc*, nas quais o *lobby* empresarial ocorre de forma pouco transparente. É o caso, por exemplo, das missões diplomáticas bilaterais nas quais líderes empresariais se fazem presentes, visando abrir mercados para os seus negócios.

Além da horizontalização da condução da política externa brasileira – isto é, da pluralização de atores e instituições envolvidos na sua formatação e implementação –, outro aspecto relevante observado principalmente desde a redemocratização é o maior

---

<sup>6</sup> Faria destaca um conjunto de condições que permitiram ao Itamaraty conduzir, praticamente sozinho, a política externa brasileira durante sua trajetória histórica: “(a) do arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo nesta matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal, o que também ocorre na maior parte dos países; (b) do fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) do caráter ‘imperial’ do presidencialismo brasileiro; (d) do fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e um insulamento dos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, reduzido a partir do início da década de 1990; (e) do caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) da significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos planos doméstico e internacional.” (FARIA, 2012, p.218).

<sup>7</sup> Por exemplo, a não-intervenção em assuntos internos de outros Estados e o respeito ao direito internacional

<sup>8</sup> As negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas marcam uma virada no relacionamento entre o Itamaraty e a sociedade civil: em 1997, foi criada a Seção Nacional da ALCA (Senalca), voltada para a interlocução com as principais câmaras de comércio e demais representantes da sociedade civil. Tratava-se de uma resposta às demandas apresentadas pela recém-articulada Coalizão Empresarial Brasileira, composta por setores do empresariado industrial, agronegócio e sindicatos (CARVALHO, 2003).

protagonismo do presidente nas arenas internacionais, afastando o Itamaraty do espaço privilegiado – e virtualmente exclusivo – na condução dos assuntos externos, o que a literatura denomina “diplomacia presidencial” (CASON; POWER, 2009). Se, no caso da horizontalização da política externa, podemos observar a maior institucionalização do tratamento de assuntos da política externa em esferas governamentais extra-Itamaraty, a diplomacia presidencial confere um caráter de *agência* fundamental para a execução dos objetivos traçados na agenda da política externa<sup>9</sup> (LIMA, 2015).

Finalmente, é necessário salientar também o papel ocupado pelo Congresso Nacional nas discussões contemporâneas sobre política externa. A Constituição Federal de 1988 concede ao Poder Executivo a exclusividade na condução da política externa, cabendo ao Poder Legislativo a ratificação dos tratados assinados. Em estudo sobre o tratamento de assuntos relativos ao comércio exterior na esfera parlamentar, Lima e Santos observam que os congressistas se abstiveram de debater, no âmbito da política partidária, os assuntos com os quais o Executivo vinha conduzindo na política econômica externa (LIMA; SANTOS, 2001). No período recente, há indícios que o Congresso começa a se envolver também em assuntos externos, embora ainda timidamente. Nessa seara, destacam-se o prolongado impasse em torno da aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL, que requeria a aprovação das casas parlamentares dos membros pertencentes ao bloco, que expressou as divergências ideológicas em torno da condução da política externa (SANTOS; VILAROUCA, 2007) e o (falido) intento recente, por parte de senadores da oposição, de formação de uma missão à Venezuela para visita a Leopoldo Lopez, opositor ao governo Nicolás Maduro que se encontra preso.

Dentre os aspectos relevantes da discussão sobre a configuração da política externa como política pública, destacamos a importância da identificação dos interesses de atores socioeconômicos *no nível doméstico*, que almejam projetar os seus interesses na agenda da política econômica externa<sup>10</sup>. Para tanto, voltamo-nos na próxima seção para uma breve discussão a respeito da agenda neodesenvolvimentista no Brasil e seus impactos na formulação da agenda da política externa.

### 3. O NOVO DESENVOLVIMENTISMO, AS POLÍTICAS SETORIAIS E OS ATORES EMPRESARIAIS

Passados mais de doze anos de governo do PT no Brasil (Lula, 2003-2006 e 2007-2010; Dilma Rousseff, 2011-2014 e 2015-), permanecem vigentes no âmbito acadêmico os debates em torno das estratégias de desenvolvimento adotadas. Não há dúvidas que os últimos doze anos foram marcados por um processo sem precedentes de inclusão social, com a adoção de programas de redistribuição de renda (Bolsa Família, Brasil Carinhoso), aumento real do salário mínimo e expansão do mercado consumidor de massas. Também é consenso que a expansão econômica experimentada foi beneficiada pelo aumento dos preços das *commodities*

---

<sup>9</sup> Lima destaca ainda que a baixa institucionalização de iniciativas e coalizões com as quais o governo Lula se engajou de forma voluntarista fez transparecer a necessidade de agência – nem sempre presente – na promoção da uma política externa ativa por parte do governo Dilma Rousseff (LIMA, 2015).

<sup>10</sup> Naturalmente, localizar domesticamente o conflito distributivo por trás da definição da agenda não significa afirmar que a política externa não é uma política pública como outra qualquer, uma vez que as restrições impostas pelo sistema internacional – seja no nível político-militar, seja na vertente econômica – são determinantes nos propósitos que possam ser almejados pelo governo nas suas relações externas, conforme salientado na seção anterior.

no mercado internacional, que registraram, recentemente, um período de descenso. No entanto, o consenso na literatura parece se encerrar, virtualmente, em torno desses dois pontos, o que tem trazido para os debates uma grande dissonância em torno da interpretação sobre o caráter da estratégia econômica adotada: afinal, trata-se ou não de um projeto desenvolvimentista?

Novo desenvolvimentismo (MERCADANTE, 2010), social-desenvolvimentismo (BASTOS, 2012), novo ativismo estatal (GOMIDE; PIRES, 2014) e mesmo a identificação da ausência de mudanças estruturais (GONÇALVES, 2012) fazem parte da miscelânea de análises a respeito da experiência brasileira recente. O próprio emprego do termo novo desenvolvimentismo tem contribuído, aliás, para elevar o nível de confusão na literatura. Por um lado, Bresser-Pereira (2006) e Sicsú et al. (2007), propuseram um modelo neodesenvolvimentista para o país<sup>11</sup>, que não viram ser aplicado integralmente pelos governos Lula e Rousseff. Por outro lado, Boschi e Gaitán (2008; 2015), Mercadante (2010) e Erber (2011) buscaram analisar a experiência política da estratégia neodesenvolvimentista em curso no Brasil, que diz mais respeito à prática política que às propostas desenhadas no âmbito acadêmico<sup>12</sup>.

Concordando com a última vertente apontada, pretendemos elencar, sucintamente, os elementos centrais do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, apontando ainda para os elementos que levaram à sua crise recente. Cumpre salientar que o Novo Desenvolvimentismo brasileiro não representou uma ruptura radical em relação ao período predecessor: o governo Lula manteve o tripé macroeconômico – políticas fiscais, monetárias e cambiais baseadas no cumprimento de metas de inflação e de superávit – que caracterizou o governo Fernando Henrique Cardoso.

Apesar da continuidade no plano da política macroeconômica, evidencia-se a ruptura em relação ao período neoliberal com a retomada das políticas setoriais e o estabelecimento do objetivo prioritário de combate à pobreza e inclusão social. No que diz respeito ao primeiro, destaca-se a retomada das políticas para a indústria – com destaque para o PITCE, PDP e, sobretudo, a atuação do BNDES na concessão de financiamentos e aquisições acionárias estratégicas – e para o setor agropecuário – com destaque para a atuação da EMBRAPA na seara do desenvolvimento tecnológico e para a concessão de financiamento ao agronegócio pelo Banco do Brasil. Desta forma, os governos petistas teriam, efetivamente, buscado recuperar e redefinir o papel do Estado no fomento das atividades produtivas. Já em

---

<sup>11</sup> Para Bresser-Pereira, a política central da estratégia neodesenvolvimentista é a neutralização da doença holandesa, possível a partir da adoção de uma política de administração cambial que permita a consecução de um câmbio competitivo. Essa política pode ser bem-sucedida caso haja a cobrança de um tributo sobre a commodity que ocasiona o problema. Dessa forma, as atividades economicamente inviabilizadas pela doença holandesa se tornam possíveis. Ademais, o equilíbrio fiscal e o controle da inflação são itens inegociáveis da agenda neodesenvolvimentista, necessários à melhoria do perfil do endividamento público, permitindo consecução do crescimento econômico sustentado (Bresser-Pereira, 2012). Sicsú et al., por sua vez, sustentam que o Novo Desenvolvimentismo tem como eixos principais: (i) estabilidade macroeconômica e redução das vulnerabilidades externas, garantidas pela manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, coordenada com as demais esferas da política macroeconômica; (ii) existência de um Estado forte e também de um empresariado nacional forte e de investimento em inovação técnica; (iii) crescimento econômico elevado e continuado para redução das desigualdades; (iv) adoção de políticas sociais universais, com o objetivo de reduzir as assimetrias sociais e potencializar o capital humano (Sicsú et al. 2007).

<sup>12</sup> Quando afirmamos que o novo desenvolvimentismo, enquanto prática política, encontra-se em curso no Brasil, não estamos negando, evidentemente, o caráter conservador das medidas de austeridade fiscal e o aumento da taxa de juros adotados pelo governo Dilma Rousseff em seu segundo governo. Considero prematuro, porém, fazer uma avaliação definitiva sobre os rumos do seu segundo governo, que tem apenas seis meses de vigência no momento em que escrevo este artigo.

relação ao último ponto, destaca-se o programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a queda do nível de desemprego (BOSCHI, 2011).

Lado a lado o contexto internacional favorável – que permitiu a expansão das exportações de *commodities* e sucessivos saldos favoráveis na balança comercial e certa margem de manobra para elevação dos gastos públicos –, as políticas setoriais permitiram o crescimento econômico, a expansão dos níveis de emprego e renda, contribuindo para a inclusão de dezenas de milhões de pessoas no mercado consumidor (BOSCHI, 2011).

O estabelecimento de novos objetivos na agenda pública, com lugar destacado à incorporação dos setores populares à chamada “classe C” (e um movimento ascendente também observado entre as classes C e B e B e A) marca um ruptura em relação às estratégias desenvolvimentistas anteriores: durante o período do nacional-desenvolvimentismo, a inclusão social sempre esteve subordinada ao objetivo de industrializar o país; durante os governos militares, a desigualdade de renda aumentou.

A crise econômico-financeira internacional, iniciada em 2008, impôs restrições à atuação dos governos petistas. Por um lado, Lula foi bem-sucedido no estabelecimento de medidas anticíclicas que estimularam o consumo doméstico, tornando possível o aquecimento da economia. No entanto, a continuidade da crise internacional, que acabou por se refletir na desaceleração do crescimento econômico chinês e na queda dos preços das *commodities* no mercado internacional provocou efeitos deletérios sobre a economia brasileira, em um momento em que o recém-empossado governo Dilma Rousseff pretendia aprofundar o modelo neodesenvolvimentista.

Em seu primeiro mandato, Rousseff buscou estimular a produção industrial através da definição de incentivos tributários; da redução dos preços das tarifas de energia elétrica; da concessão, à iniciativa privada, de portos e aeroportos e, sobretudo, da redução das taxas de juros. A combinação entre a deterioração do cenário internacional e o freio aos investimentos produtivos no país, contudo, levou a economia brasileira a entrar em recessão em 2014<sup>13</sup>. No mesmo ano, o país passou a enfrentar um desequilíbrio fiscal, com a sustentação do crescimento dos gastos públicos, a despeito da queda do nível de arrecadação.

Logo no começo do seu segundo mandato, em 2015, Rousseff procedeu a uma guinada na condução da política macroeconômica, com a escolha do *Chicago boy* Joaquim Levy para o posto de Ministro da Economia. Desde o início de 2015, o governo determinou cortes de gastos públicos, aumento de alíquotas de impostos e retirada de incentivos tributários, além de o Banco Central ter elevado, continuamente, a taxa de juros. O câmbio também se desvalorizou, o que favorece as exportações brasileiras, mas impacta negativamente o nível geral de preços.

Essa breve exposição sobre os rumos do neodesenvolvimentismo no Brasil revela, do ponto de vista político, como a estratégia econômica adotada se insere no contexto do conflito distributivo no nível doméstico: o agronegócio e os setores empresariais, bem como as

---

<sup>13</sup> Embora esta não seja o objetivo do presente artigo, destacamos a necessidade de se efetuarem pesquisas que deem conta da explicação do porquê da retração dos investimentos produtivos no Brasil, a despeito das medidas amigáveis ao empresariado industrial adotadas pelo governo Rousseff. Em um corte analítico neoclássico – sustentado até mesmo, aliás, por setores do próprio empresariado – as medidas adotadas teria elevado a insegurança jurídica, e afastado os investimentos. Essa perspectiva tem apelo significativo para a análise política, pois expressa a convergência ideológica de setor do empresariado brasileiro com o neoliberalismo. Alternativamente, Cardoso sustenta a hipótese da ocorrência de um “conluio antidistributivo” contra o governo Rousseff, que contrariou interesses rentistas no seu primeiro governo. Vale lembrar que há uma linha tênue que separa os interesses do setor produtivo e do rentismo haja vista que, muitas vezes, estamos tratando do mesmo ator econômico (CARDOSO, 2014).

camadas mais pobres da população brasileira foram o principal alvo das políticas públicas levadas a cabo pelos governos petistas até 2014<sup>14</sup>. Na próxima seção, voltamos para a discussão do relacionamento Estado/atores empresariais – da indústria e do agronegócio – na formatação da agenda da política econômica externa.

#### 4. O ESTADO, O EMPRESARIADO E A AGENDA DA POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA

A partir da década de 2000, o Brasil experimentou um significativo aumento das exportações (MDIC, 2015)<sup>15</sup>, ao mesmo tempo em que experimentou um inédito protagonismo – na comparação com os demais países em desenvolvimento – na promoção de investimentos no exterior (*outward investment flows*) (CNI, 2013). Esses movimentos foram favorecidos por um contexto internacional caracterizado pela alta dos preços das *commodities* durante a primeira década do século e pelo aumento relativo da importância das chamadas “economias emergentes” em nível global.

A dinâmica da economia internacional, porém, não é capaz de explicar, por si só, os movimentos de expansão das exportações e dos investimentos brasileiros no exterior. Mudanças institucionais importantes foram promovidas no âmbito de diversas entidades do setor público, com objetivo de incentivar a internacionalização do capitalismo brasileiro. Essas ações foram articuladas tanto no eixo do relacionamento bilateral, visando abrir mercados ao empresariado brasileiro, como no eixo multilateral, com o maior protagonismo nos fóruns globais – com destaque para a OMC –, nos quais a diplomacia brasileira reivindica mudanças nas regras favoráveis aos interesses do empresariado nacional, sobretudo do agronegócio<sup>16</sup>. Ainda no âmbito dessa organização, o Brasil também tem trabalhado junto ao Órgão de Solução de Controvérsias na defesa dos setores agroexportadores, prejudicados pela concessão de subsídios por parte da União Europeia e dos Estados Unidos.

Nesse contexto, o Itamaraty deixa de ser a instituição privilegiada na condução da política econômica externa. No plano do relacionamento bilateral, diversas instituições são mobilizadas com objetivo de fomentar as exportações e os investimentos brasileiros no exterior: a Agência Brasileira de Promoção das Exportações e dos Investimentos (Apex-Brasil), voltada para organização de eventos como missões comerciais e feiras de negócios; o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que concede linhas de financiamento às exportações e à internacionalização dos negócios brasileiros; e o Banco do Brasil, que concede financiamento à exportação (e também à importação). Cabe destacar também a importância da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que busca articular diferentes ministérios para a definição da política comercial brasileira.

---

<sup>14</sup> Cumpre salientar, contudo, que a adoção de políticas setoriais não redundou, automaticamente, em ganhos econômicos para os atores mencionados: particularmente no caso do setor industrial, tem-se observado nos anos recentes uma queda do nível de participação da indústria na pauta de exportações e na economia de modo geral, o que tem levado a críticas em relação à formatação inadequada das políticas de ciência, tecnologia e inovação, de fundamental importância para a inserção competitiva das empresas brasileiras no mercado global.

<sup>15</sup> Superadas recentemente pelas importações, ainda que o nível global das exportações não tenha se reduzido de modo significativo (MDIC, 2015).

<sup>16</sup> Como se sabe, as negociações no âmbito da OMC passam por impasse há mais de uma década, o que tem levado à proliferação de arranjos de liberalização comercial à margem da organização. Esse fenômeno tem levado à multiplicação de regras pouco consistentes entre si – entendidos por Bhagwati (2008) a partir da metáfora do *spaghetti bowl*.

Dentre as instituições mencionadas, o BNDES ocupa papel central. O banco de fomento é responsável pela articulação das linhas de crédito, voltadas tanto para o mercado interno como a para o fomento às exportações, seja através da concessão de linhas de financiamento com taxas de juros atraentes, seja por meio de aquisições acionárias efetuadas pelo BNDES-Par. Sua atuação, desde a presidência de Luciano Coutinho, passou a se orientar pela política e promoção de “campeãs nacionais”, isto é, da conformação de empresas capazes de competir internacionalmente em alto nível. Em entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo, Coutinho justifica a política de campeãs nacionais:

“Como é que uma economia desenvolve empresas com operação e projeção internacional? Em cima dos setores competitivos. Quais são os setores naturalmente competitivos da economia brasileira? São setores produtores e processadores de commodities em geral, com algumas exceções, a exceção nossa é a Embraer.” (COUTINHO, 2014).

O presidente do BNDES pontuou ainda que a crise de 2008-09 criou um ambiente propício à aquisição de ativos no exterior, que se encontravam depreciados. Essa política impulsionou ainda a atuação do BNDES como financiador da internacionalização das empresas brasileiras<sup>17</sup>. Diversas empresas foram beneficiadas pela concessão de linhas de financiamento e pela compra de ações por parte do BNDES-Par, que se converteram em peças fundamentais para sua entrada em mercados externos (COUTINHO, 2014).

A incorporação de novos atores e de novas instituições ao processo decisório se expressou também no plano das relações multilaterais, observando-se a progressiva centralidade do Ministério da Agricultura nas negociações na OMC, particularmente a partir de 2005. O MAPA estabeleceu canais de articulação com atores interessados nas negociações em temas agrícolas, necessária à definição da posição negociadora do Brasil (CASTRO, 2014). Cumpre salientar que a posição do MAPA, porém, não é unânime na definição da posição negociadora do Brasil na OMC, observando-se uma disputa entre este ministério, que privilegia a abertura dos mercados às exportações agrícolas, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que coloca em relevo a necessidade de se assegurar a segurança alimentar e a viabilidade econômica dos produtores familiares, o que requer a manutenção de determinadas políticas de proteção. Além destes, o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC) também atua na definição da posição negociadora do Brasil na OMC, sendo responsável pela interlocução com o empresariado industrial.

Cabe destacar, mesmo assim, o protagonismo do Itamaraty nas negociações da OMC ocorridas em Cancún, em 2003, quando o Brasil se somou à Índia na liderança em torno da construção do chamado G-20, coalizão composta por países em desenvolvimento que pretendiam fazer frente aos Estados Unidos e à União Europeia, particularmente na negociação de temas associados ao Acordo sobre Agricultura. O G-20 buscava bloquear as tentativas de manutenção da concessão de subsídios aos produtores agrícolas norte-americanos e europeus, o que gera distorções no comércio internacional bastante desfavoráveis aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vale salientar que as linhas de financiamento também estiveram disponíveis para outras empresas, além das “campeãs”.

<sup>18</sup> Esse acordo, assinado ao final da Rodada Uruguai em 1994 – rodada esta que levou à substituição do GATT pela OMC –, resultou de uma negociação previamente estabelecida entre norte-americanos e europeus, orientados para a superação entre a liberalização comercial, sustentada pelos primeiros, e a proteção à produção agrícola, defendida pelos segundos. O chamado acordo de Blair House supunha a progressiva redução de

Em Cancún, países em desenvolvimento com interesses positivos distintos – sendo alguns agroexportadores e outros importadores líquidos de alimentos – articularam-se para barrar um acordo que resultasse da articulação entre os interesses de Estados Unidos e União Europeia. A conformação do G-20 levou ao travamento das negociações e à afirmação do desejo de articular uma proposta própria por parte dos países em desenvolvimento no âmbito da Rodada Doha. Com o passar do tempo e a permanência dos impasses, porém, o Brasil acabou por se distanciar do G-20, em particular da posição indiana na defesa da introdução de salvaguardas especiais, aderindo em 2008 à proposta apresentada por Pascal Lamy, então Diretor-Geral da OMC. Carvalho explica esse distanciamento a partir da análise das pressões exercidas pelo empresariado do agronegócio brasileiro, favorável a uma agenda pró-liberalização que permitisse a expansão das exportações de *commodities* agrícolas (CARVALHO, 2010).

A dinâmica por trás da definição da posição negociadora brasileira é reveladora das tensões entre os interesses políticos voltados para a projeção da liderança brasileira no nível internacional, operando preferencialmente no âmbito da articulação sul-sul, e a promoção dos interesses do empresariado agroexportador. Hoje, há uma multiplicidade de atores (com diferentes interesses) e instituições que interagem na definição da política econômica externa e na promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro. Lima e Milani destacam que as mudanças recentes levam à maior politização da política externa brasileira. Esse movimento, contudo, é permeado pela disputa entre aqueles que defendem a sua (desejável) democratização e a articulação de interesses que buscam a privatização da sua condução, particularmente na seara das relações econômicas (LIMA; MILANI, 2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscamos sumarizar aspectos centrais para a construção de um modelo analítico sobre a internacionalização do capitalismo brasileiro, sobretudo a partir dos anos 2000. Não pretendemos, pois, esgotar nenhum dos assuntos tratados nas seções anteriores – as mudanças na ordem global; a discussão política externa como política pública; o auge e o declínio do Novo Desenvolvimentismo no Brasil; a interlocução Estado/empresariado nas diversas instâncias institucionais para a definição da agenda da política econômica externa –, mas apontar a sua relevância no contexto da discussão proposta.

A partir dessa exposição, pretendemos esclarecer a importância das instituições e dos atores (socioeconômicos e políticos) na construção daquela que denominamos a agenda da política econômica externa. Pretendemos salientar, nesse enfoque particular, que o conjunto de análises a respeito da política externa enquanto política pública deve levar em consideração as tensões inerentes ao conflito distributivo nas relações capitalistas, havendo, necessariamente, a busca pela apropriação (privatização) da agenda. Reconhecendo a importância dos diversos autores que têm trabalhado com essa temática nos últimos anos (CARVALHO, 2003; 2010; GARCIA et al., 2013; IGLÉCIAS, 2007; OLIVEIRA et al., 2011) pretendemos trazer a nossa contribuição, tanto do ponto de vista científico como normativo. Conhecer os processos por trás da definição da agenda da política econômica externa é fundamental para a transparência, a *accountability* e, portanto, sua verdadeira democratização.

---

barreira não-tarifárias, que deveriam ser substituídas por tarifas aduaneiras regulamentadas pela OMC (o processo de tarifação). Na prática, porém, permitiu-se a manutenção da concessão de subsídios por parte dos países ricos aos seus produtores agrícolas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHWATI, Jagdish. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BASTOS, P. P. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BOSCHI, R. “Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina”. In: BOSCHI, Renato (org.) *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 2008. Campinas. *Anais...* Campinas: ABCP, 2008. Disponível em: <[http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22\\_7\\_2008\\_15\\_58\\_2.pdf](http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_58_2.pdf)>. Acesso em: 12 set.2012.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes do Brasil e da Argentina. In: BOSCHI, R.; BUSTELO, S (org.). *Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento*. E-papers: Rio de Janeiro, 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. *Balança Comercial Brasileira: dados consolidados 2014*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4761>>. Acesso em: 14jul.2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.20, n.3, jul./set. 2006, p. 5-24.
- CARDOSO, Adalberto. 'Conluio antidistributivo' puniu Dilma, e campanha será mais radicalizada, diz sociólogo (Entrevista). *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1466547-conluio-antidistributivo-puniu-dilma-e-campanha-sera-mais-radicalizada-diz-sociologo.shtml>>. Acesso: 08 jun.2014.
- CARVALHO, M.. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a Formação da Posição Brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n.2, p. 363-401, 2003.
- CARVALHO, M. Condicionantes Internacionais e Domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Reio de Janeiro, v.53, n.02, 2010, p.404-445.
- CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula. *International Political Science Review*, v.30, n.02, 2009, p. 117-140.

CASTRO, C. M. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: the international circulation of instruments of public policy. *Latin American Perspectives*, v.41, n.75, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Os investimentos brasileiros no exterior: Relatório 2013. Brasília: CNI, 2013.

COUTINHO, L. Entrevista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 abr.2014.

DELGADO, G. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, jan./abril e maio/ago. 2010, p.111-125.

DUARTE, R. Brazilian Cooperation is not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy. *Geopolítica(s)*, v.04, n.01, 2013.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.31, n.01, mar. 2011, p.31-55.

FARIA, C. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v.34, n.1, 2012, p. 311-355.

GARCIA, A.; KATO, K.; FONTES, C. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. *Informe PACS/MISEREOR*, 2013.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

IGLÉCIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.28, p.75-97, jun.2007.

KEOHANE, R.; MILNER, H. (Org.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

LIMA, M. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p. 265-303, 2000.

LIMA, M. Relações interamericanas. A nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n.90, 2013.

LIMA, M. “Autonomia na Dependência”: A Agência da Política Externa. *Boletim OPSA*, n.01, jan./mar.2015.

LIMA, M.; HIRST, M. Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v.82, n.1, 2006.

LIMA, M.; MILANI, C. *Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?* Carta Maior, 01 abr.2014. Disponível em:

<<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632>>. Acesso em 10 abr.2014.

LIMA, M.; SANTOS, F. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, n. 52, 2001, pp. 121-149.

MALAMUD, A. A leader without followers? the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, v.53, n.03.

MERCADANTE, A. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. 2010. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MILANI, C. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.22, 2008.

MILANI, C. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, v. 25, p. 211-231, 2012.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n.01, 2013, pp. 11-41.

OLIVEIRA, A. J. ; ONUKI, J. ; MANCUSO, W. P. Política comercial, instituições e grupos de interesse. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, v. 72, p. 41-54, 2011.

PINHO, C. Cooperación sur-sur para el desarrollo: las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas. *América Latina Hoy*, Salamanca, n.63, 2013.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.18, n.36, p.147-174, jun.2010.

SANTOS, F; VILAROUCA, M. Adesão da Venezuela ao Mercosul: Des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional. *Papéis Legislativos*, n.04, ago.2007.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F; MICHEL, R. Por que Novo Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.27, n.04, out./dez. 2007, p.507-524.

TUSSIE, D. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. *Lua Nova*, São Paulo, n.90, 2013.



**VIII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA -ALACIP**  
**(Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015)**

**As Respostas Políticas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário à Crise  
Econômica Estrutural (1973-1985)**

**Mesa 2: Modalidades de Produção e Regimes de Bem-Estar na América Latina<sup>1</sup>**

Carlos Eduardo Santos Pinho – FGV/DAPP-IESP/UERJ-INCT/PPED  
E-mail: [carlos.pinho@fgv.br](mailto:carlos.pinho@fgv.br)

---

<sup>1</sup> Mesa organizada pelo Grupo de Investigación en Estado, Instituciones y Desarrollo (GIEID/ALACIP)

## As Respostas Políticas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário à Crise Econômica Estrutural (1973-1985)

Carlos Eduardo Santos Pinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O capítulo analisa a *crise econômica estrutural* brasileira ao longo das décadas de 1970 e 1980 e as respostas políticas do *planejamento governamental doméstico* do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) a ela. Em primeiro lugar, argumenta-se a respeito das crises internacionais do petróleo de 1973 e 1979, seguidas, neste último ano, do aumento (inesperado) das taxas de juros pelo Banco Central dos EUA e da restrição do crédito externo. Tais fatores contribuíram para a erosão do modelo de crescimento com endividamento externo, que fora exitoso durante o “milagre econômico” (1967-1973) em razão do elevado crescimento do PIB. O aumento das taxas de juros significou o fim do estado de liquidez no mercado financeiro internacional e o advento de uma política drasticamente recessiva no Brasil, agravando a crise fiscal do Estado e sucumbindo o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), que deu suporte ao Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1985). A crise possui uma dimensão *exógena* e outra *endógena*, em virtude, respectivamente, da conjuntura externa adversa acima mencionada e do esgotamento da estratégia de crescimento com endividamento externo bem como da sucessão de erros na política econômica doméstica por parte da tecnoburocracia estatal, que opta pela ortodoxia convencional. Esses elementos abriram precedentes para a degenerescência de um paradigma de desenvolvimento cujo processo decisório fora centralizado no Poder Executivo e marginalizador tanto da instância parlamentar/partidária quanto da sociedade civil e dos trabalhadores. A crise fiscal do Estado trouxe à tona a hegemonia do capitalismo financeiro rentista e não-produtivo. Finalmente, serão contempladas as *externalidades negativas* da crise econômica estrutural no plano social, como (1) a supressão do poder sindical enquanto veículo de canalização das demandas dos trabalhadores junto ao Estado e ao empresariado, (2) a disseminação do desemprego/subemprego nas regiões metropolitanas e do arrocho salarial, (3) o aumento da insalubridade nas relações laborais e o consequente (4) *esgarçamento do tecido social*, por conta da crença (equivocada) do Estado autoritário na (anti) *estratégia recessiva* para debelar a crise.

---

<sup>2</sup> É Pesquisador da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP). Ministrou a disciplina “Formação do Estado Brasileiro” para o Cursos de Graduação em Administração Pública, Ciência Política e Direito, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), entre 2013/2 e 2014/1, no âmbito do estágio-docência. Foi professor assistente/substituto do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DCP/IFCS/UFRJ), durante o ano de 2012. Setor: Políticas Públicas. Mestre e Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), antigo IUPERJ. Pesquisador Assistente do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC-IESP/UERJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), sob a coordenação do professor e orientador Renato Raul Boschi. E-mail: [carlos.pinho@fgv.br](mailto:carlos.pinho@fgv.br)

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento Governamental Doméstico, Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, Crise da Dívida Externa; Recessão; Desemprego; Arrocho Salarial; Brasil.

## 1. Introdução

O fim do “milagre econômico” (1967-1973) coincidiu com o esgotamento de um ciclo vigoroso de expansão econômica ancorado no crescimento com endividamento externo. Após um período de vasta acumulação capitalista, a crise que abarca a economia brasileira a partir de 1974 compromete o *pacto de dominação autoritário* vigente naquele período e traz à baila algumas contradições no seio das classes dominantes (MANTEGA e MORAES, 1979). Neste cenário, o *planejamento governamental* de longo prazo do autoritarismo brasileiro durou 21 anos e foi acometido por uma prolongada crise econômica estrutural<sup>3</sup>, a despeito dos períodos de interstício entre alto e baixo crescimento econômico, sobretudo após o propalado “milagre”. Esta crise de ampla envergadura contribuiu para a erosão do Estado Nacional-Desenvolvimentista (1930-1980), assentado no modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) e no protecionismo econômico.

A literatura econômica do período tem como ponto de consonância a reivindicação do restabelecimento da *democracia* para enfrentar a crise. Nestas condições, a primeira metade dos anos 1980 ilustrou de forma clara que a gestão da política econômica pode muitas vezes incorrer em erros desastrosos, quando grandes decisões, envolvendo mudanças de rumo significativas na estratégia maior da política econômica, são tomadas de modo intempestivo e por meio de um processo decisório extremamente fechado e concentrado nas mãos do Executivo. Erros acumulados têm sem dúvida contribuído para estreitar em boa medida a margem de manobra com que contou o país para enfrentar condições crescentemente desfavoráveis no âmbito da economia mundial.

Para além de contrários a uma saída ortodoxa, e favoráveis a uma solução heterodoxa capaz de compatibilizar uma retomada do crescimento sustentado a médio e longo prazos com uma atenuação das desigualdades sociais, os economistas e cientistas sociais estudados neste capítulo apontam para a necessidade indispensável de restabelecimento do controle do Estado pela sociedade civil, institucionalizando o regime democrático e possibilitando maior participação de segmentos da sociedade na definição das prioridades das políticas públicas. Verifica-se a defesa de um “novo pacto social”, que seja capaz de viabilizar maior transparência dos processos decisórios do Governo, bem como uma atuação mais assertiva do Poder Legislativo nesta direção. A democratização pressupõe que uma nova economia política tenha por eixo a incorporação dos interesses objetivos da maioria da sociedade brasileira, como a responsabilidade inalienável de enfrentar a crise social interna, e que a política econômica seja reconhecida

---

<sup>3</sup> Para Celso Furtado, dois pontos merecem ênfase numa estratégia para enfrentar a crise. O primeiro diz respeito à necessidade de que o Brasil assuma iniciativas internacionais visando a encontrar uma solução mais ampla ao problema do endividamento progressivo dos países do Terceiro Mundo. Essa solução terá de ser compatível com a continuidade do desenvolvimento desses países e deverá favorecer a retomada da expansão do comércio internacional. O segundo ponto é que não há política de desenvolvimento se a ação do Estado não se orienta de forma prioritária para a solução dos problemas sociais. Subordinar a política econômica à administração da dívida externa é grave. Mas não o é menos subordinar a solução dos mais urgentes problemas de uma sociedade à lógica de um crescimento econômico que não distingue entre o supérfluo e o essencial (FURTADO, 1982ab).

como sua realização prática. Portanto, a superação da crise exigirá um *novo arranjo institucional* antípoda ao autoritarismo (FURTADO, 1982ab; LANGONI, 1985; MANTEGA e MORAES, 1979; MONTEIRO, 1983; SERRA, 1982abc; WERNECK, 1983; TAVARES e ASSIS, 1985).

Há um virtual esgotamento de uma estratégia fundada na expansão do Estado, e no financiamento do desenvolvimento pela via do endividamento externo e interno. Em 1974, a fonte de desequilíbrio foi a conta de comércio e, especialmente, as importações de petróleo. Em 1982, o impacto maior ocorreu na conta de capital mediante a súbita reversão dos fluxos de empréstimos. A grande distinção entre os dois períodos está na existência ou não de um *mercado financeiro*. Em 1974, o pleno funcionamento do mercado permitiu que a alternativa de financiar o desequilíbrio fosse de fato implementada. Em 1982, tal possibilidade simplesmente deixou de existir: *a essência da crise é a própria paralisação do mercado*. Cabe observar como, em distintas ocasiões, houve uma tendência para subestimar a violência dos eventos como também, sistematicamente, *interpretaram-se de forma equivocada fenômenos permanentes como transitórios*, atrasando-se, portanto, a adoção de medidas compensatórias que poderiam reduzir o custo econômico e social do processo de ajustamento (LANGONI, 1985).

Estima-se que a renda *per capita* da América Latina tenha se reduzido em 14% entre 1982/1984. Brasil e México, as duas maiores economias da região à época, de igual modo experimentaram um processo recessivo – sobretudo em 1982/1983 – nunca antes conhecido. A renda *per capita* brasileira reduziu-se em 5,5% em 1983, ao passo que o PIB mexicano apresentou no mesmo ano crescimento negativo de 5%. A crise brasileira que aflorou com violência nos anos 1982/1984 constituiu o fim de uma era. Não é, portanto, crise conjuntural ou cíclica, de caráter essencialmente transitório, que possa ser automaticamente superada pelo funcionamento das forças de mercado. Tampouco pode ser caracterizada como simples crise de liquidez; na verdade, os desequilíbrios financeiros externos e internos representam apenas a “ponta do iceberg”, a contrapartida mais visível de profundos desequilíbrios de natureza *estrutural* (LANGONI, 1985, p. 67-116).

O objetivo deste capítulo é analisar as respostas políticas do *planejamento governamental doméstico* levado a cabo pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) à grave crise econômica, que debilitou o quadro social e institucional do Brasil. Trata-se de destrinchar como a crise impactou na capacidade do Estado ditatorial planejar o desenvolvimento capitalista nacional. Neste sentido, o planejamento governamental é concebido numa perspectiva macroestrutural de largo alcance para o desenvolvimento e instrumento crucial para a governabilidade. Como uma grave *contingência* imposta ao planejamento governamental autoritário, a crise estrutural da economia brasileira resultou da inadequação do aparato produtivo do país à realidade da economia internacional. A origem da crise foi o estilo do crescimento econômico perseguido pelo Brasil durante os anos 1970 e a inviabilidade de tal processo a longo prazo (CAMARGO, 1983).

Segundo a obra de referência de Peter Gourevitch, intitulada *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, que faz uma “sociologia política da economia política”, *a economia internacional afeta as políticas nacionais por atuar sobre os atores domésticos* (GOUREVITCH, 1986, p. 19-65). Assim, explicar as escolhas políticas do Estado exige fazer algum mapeamento do perfil de produção deste. Isto significa: (1) analisar a situação dos atores sociais na economia internacional, e (2) avaliar as preferências políticas destes atores, suas bases potenciais de aliança ou conflito com outras forças e coalizões que emergem (GOUREVITCH, 1986).

À luz deste arcabouço teórico e conceitual, analisar-se-á o modo como o fenômeno da crise estrutural influenciou a política doméstica do Estado ditatorial, assim como a dinâmica das coalizões políticas e econômicas. Acima de tudo, investigar-se-á as *reverberações sociais* das escolhas de política macroeconômica por parte das elites do Estado. O foco incidirá sobre a interação entre os atores estratégicos como o Estado, a sua *tecnoburocracia* profissionalizada, o empresariado, os sindicatos e a classe trabalhadora. Há que se ressaltar a vigência de um “novo” capitalismo financeiro transnacional em processo de forte expansão, que impõe severos constrangimentos à política econômica governamental e que determina o modo (tenso) de articulação entre aqueles atores domésticos. O sistema financeiro premia a especulação e penaliza o investimento produtivo (TAVARES e BELLUZZO, 1982; TAVARES, 1973; 1983).

A crise adquire duas dimensões específicas. A primeira é *exógena*, em razão dos dois choques do petróleo, em 1973 e 1979; do aumento inesperado das taxas de juros pelo Banco Central Americano (FED), neste último ano; e da restrição do crédito internacional aos países em desenvolvimento. A segunda dimensão é de natureza *endógena* e cumulativa, por ocasião da irrupção da crise do endividamento na década de 1980, suscitada pela busca do financiamento externo para o desenvolvimento nas décadas precedentes. Ademais, com a chegada da crise foram cometidos equívocos pela gestão tecnocrática da política macroeconômica, que seguiu rumo a uma direção ortodoxa.

Em suma, o capítulo está dividido em 4 seções, sendo a primeira esta breve introdução. A segunda seção analisa os condicionantes *exógenos* e *endógenos* da crise, como os choques do petróleo de 1973 e 1979, e a abrupta elevação das taxas de juros pelo FED neste último ano. Além disso, ressaltar-se-á a crise da dívida externa e a supremacia do capital financeiro, que conduziram a economia brasileira à bancarrota, sobretudo em razão de uma inflação exponencial e da falta de coordenação estratégica dos formuladores da política macroeconômica doméstica. A terceira seção salienta as *externalidades negativas* da crise econômica e do endividamento sobre o mercado de trabalho, os sindicatos e a classe trabalhadora, já afetada por uma política salarial concentradora de renda desde a instauração do regime autoritário, em 1964. A quarta seção realiza criticamente as considerações finais do capítulo.

## **2. “A Economia Mundial e Brasileira em Marcha Recessiva<sup>4</sup>”: crise(s) do petróleo, choque de juros e dívida externa<sup>5</sup>**

Durante o “milagre econômico” (1967-1973), o país experimentou um crescimento com oferta ilimitada de crédito externo a taxas de juros reais quase negativas (BACHA e MALAN, 1988<sup>6</sup>). O *boom* sincronizado das economias avançadas em 1972-

---

<sup>4</sup> O título desta seção é uma paródia da obra clássica de Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, denominada *A Economia Brasileira em Marcha Forçada* (1985).

<sup>5</sup> À tarde de 20/12/1982, no Hotel Plaza, em Nova York, marcou o início formal da renegociação da dívida externa brasileira. Lá estavam representantes do governo brasileiro, do FMI, além dos bancos privados. No auditório, centenas de banqueiros, participantes de uma cerimônia com ritual novo e, portanto, desconhecido para a maioria deles, treinados tão somente para operar as chamadas “forças impessoais de mercado”. Nada havia de menos impessoal que aquele contato direto e, certamente, nervoso entre devedores e credores. O mercado já deixara de existir e encontros como esse iriam tornar-se rotineiros nos meses posteriores (LANGONI, 1985).

<sup>6</sup> Os autores tratam da ascensão e queda dos empréstimos externos brasileiros no mercado internacional de crédito entre 1968 e 1982. Três períodos principais surgem em primeiro plano: (1) os anos do “milagre econômico” de 1968-1973; (2) a tentativa de “ajuste” de 1974-1978; e (3) o período crítico de 1979-1981 durante o qual as súbitas mudanças de política foram incapazes de evitar o colapso cambial e a renegociação da dívida no final de 1982 (BACHA e MALAN, 1988).

1973 levou a uma explosão nos preços das *commodities* que ajudou a alimentar a pior inflação que a economia integrada do mundo capitalista experimentou. Porém, até 1974, a economia mundial atravessava um *boom*, a dívida acumulava-se de forma controlável e a euforia se desenvolvia. O colapso do sistema de paridades fixas de *Bretton Woods* e a aceleração da inflação mundial pareciam eventos de importância secundária para os planejadores brasileiros, na época preocupados exclusivamente em projetar as tendências do passado nos sonhos do futuro (BACHA e MALAN, 1988).

A comparação do período de crescimento do “milagre econômico” com a desaceleração após 1974 revela três distinções relevantes: (1) a perda de dinamismo do setor industrial; (2) os efeitos nocivos do primeiro choque do petróleo sobre o balanço de pagamentos; e (3) a recessão e aceleração inflacionária na economia mundial. Há, no entanto, um ponto em comum aos dois períodos, de grande importância: *a grande expansão da liquidez internacional*. A manutenção do crescimento às taxas históricas durante o período somente foi viável com o recurso ao endividamento externo, que retardou o ajuste da economia à nova situação internacional (MALAN e BONELLI, 1983).

**Tabela 1. Taxas médias anuais de crescimento das economias capitalistas avançadas**

Países	Média 1960-1973	Média 1974-1978	Queda % do patamar de crescimento
EUA	3,9	2,2	-44
Japão	10,5	3,7	-65
Alemanha	4,9	1,7	-65
França	5,7	2,8	-51
Inglaterra	3,2	1,0	-68
Canadá	5,4	3,4	-37
Itália	5,2	1,9	-63

Fonte: COUTINHO (1982, p. 38).

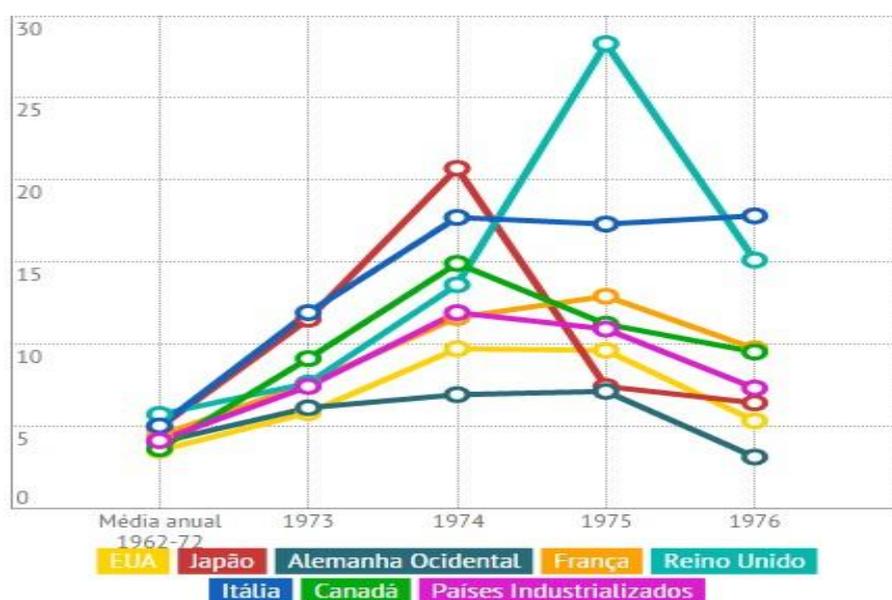
O primeiro choque do petróleo<sup>7</sup>, no final de 1973 e início de 1974, mostrou de forma dolorosa que a euforia crescente tinha seus custos e que uma determinada política econômica, implementada obstinadamente até seus limites, duraria mais que a sua própria utilidade (BACHA e MALAN, 1988). A reação governamental à deterioração rápida das contas externas que se seguiu aos eventos relacionados com o primeiro choque do petróleo constituiu numa tentativa de conter a expansão da demanda interna para lidar com a explosão das importações e com a aceleração da taxa de inflação. Isso fez declinar

<sup>7</sup> As importações do combustível passaram de 11,5% das importações em 1973 para cerca de 25% em 1975 (BAER, 1978).

o crescimento do PIB real, de 14% em 1973 para 9,8% em 1974 e 5,6% em 1975, dando início a um período de desaceleração do crescimento (CARNEIRO, 1983; CARNEIRO, 1994; RESENDE, 1983; WERNECK, 1983).

A experiência histórica demonstra que *toda recessão de grande magnitude é acompanhada por uma crise financeira também de grande magnitude* (BACHA e MALAN, 1988, p. 213). Ambas ocorreram no início dos anos 1980. A economia mundial passou por uma profunda recessão: a taxa de crescimento real do PIB nos países da OCDE foi, em média, de menos de 1% em 1980-1982 (contra 5,2% de 1960 a 1973 e 2,7% de 1974 a 1979). A taxa real de crescimento do comércio mundial foi ligeiramente superior a 1% em 1980-1982 (contra 8,6% de 1960 a 1973 e 4,5% de 1974 a 1979). A taxa de desemprego como porcentagem da força de trabalho civil foi, em média, de mais de 10% para os países da OCDE (contra 3,1% de 1960 a 1973 e 5,1% de 1974 a 1979) (BACHA e MALAN, 1988; RESENDE, 1983).

**Gráfico1. Inflação nas Economias Avançadas (Deflator implícito do PIB)**



Fonte: elaboração própria a partir de contas nacionais, dados do FMI, ANNUAL REPORT, (1977); COUTINHO e BELLUZZO (1982, p. 24).

Em 1975, a taxa de crescimento declinou fortemente. O PIB realmente cresceu em cerca de 4% e a crise do balanço de pagamentos levantou a possibilidade de que a taxa de crescimento do país poderia vir a permanecer baixa no futuro próximo. A crise mundial do petróleo e os planos brasileiros de investimento resultaram em um rápido crescimento das importações de petróleo e de bens de capital sofisticados, crescimento esse que não foi compensado pela expansão das exportações. A elevação no déficit em conta corrente levou à tomada maciça de empréstimos externos, resultando em uma expansão na dívida externa de US\$ 10 bilhões em 1972 para mais de US\$ 22 bilhões no final de 1975. A drástica redução das importações contribuiu para a redução nas atividades de investimento e, conseqüentemente, para um declínio na taxa de crescimento (BAER, 1978). Não obstante, após o primeiro choque do petróleo, foi ainda possível recorrer à

*estratégia de crescimento com endividamento* devido ao estado de liquidez no mercado financeiro internacional, que permitia taxas de juros reais próximas de zero. O trunfo brasileiro consistia na expectativa de participação crescente das exportações do país no mercado mundial desde que afastado o espectro de uma recessão internacional de longa duração (BONELLI, 1983).

Os países em desenvolvimento mais avançados aproveitaram as novas oportunidades de tomar créditos “sem restrições”; uma flexibilidade da qual não haviam gozado com os empréstimos para projetos do Banco Mundial ou com os programas de estabilização do FMI e muito menos com os empréstimos bilaterais de governo a governo que marcaram o período anterior. O resultado foi que o total da dívida externa dos países em desenvolvimento não produtores de petróleo aumentou de menos de 40 bilhões de dólares, em 1967, para 97 bilhões em 1972 e para 375 bilhões em 1980 (BACHA e MALAN, 1988).

Em 1979, após o segundo choque do petróleo, é que a situação se revelou de fato crítica, agravando-se com os efeitos da política econômica da nova administração norte-americana após 1980, que elevou brutalmente as taxas de juros<sup>8</sup>. Os empréstimos em moeda tornaram-se onerosos – mas o Brasil não podia prescindir deles para rolar sua dívida externa – e a recessão internacional frustrou as expectativas anteriores da exportação. Finalmente, as crises cambiais na Argentina e no México contribuíram para amenizar ainda mais os credores internacionais, alertando para os riscos de colapso cambial em países fortemente devedores e inibindo a concessão de empréstimos em moeda (BONELLI, 1983; LOPES, 1983; MODIANO, 1983; RESENDE, 1983). O segundo choque de preços do petróleo, a recessão norte-americana e a drástica elevação das taxas de juros internacionais, deram início a mais grave crise econômica da história independente do Brasil. Além de abarcar aspectos políticos e econômicos, ela caracterizou-se pelo fato de que os fatores sociais – as distintas frações da burguesia, da tecnoburocracia estatal e da classe trabalhadora – não tinham uma ideia clara ou projeto para vencê-la. Sendo assim, foi se tornando patente que a crise não era apenas das contas externas, mas do Estado – uma *crise fiscal do Estado* e, mais amplamente, do *modelo desenvolvimentista*. Tratava-se, portanto, da *Grande Crise brasileira* (BRESSER-PEREIRA, 1982; 1990; 2003).

Tal visão é similar à interpretação de Luciano Coutinho, segundo a qual as crises gerais de superacumulação tendem, portanto, a provocar dois desdobramentos. Primeiramente, a refletir-se imediatamente numa *crise social*, decorrente do desemprego aberto, do crescimento letárgico ou da estagnação do fluxo dos novos empregos, da rebaixa do valor real dos salários com as pressões inflacionárias aceleradas. Segundo, dependendo do regime político, a crise social pode ou não provocar uma crise política mais profunda (mudança do regime) ou, inevitavelmente, uma crise política de superfície - fracionando os interesses capitalistas dominantes. Em ambos os casos, comprometida a eficácia da política econômica, a crise manifesta-se obrigatoriamente no interior do Estado (COUTINHO, 1982).

No plano doméstico, o biênio 1979-1980 é marcado pela volta a uma situação de desequilíbrios no balanço comercial, que apresenta um déficit acumulado da ordem de

---

<sup>8</sup> O instrumento essencial da retomada da hegemonia americana foi a subida da taxa de juros ao final de 1979, que obrigou os demais países avançados a dois movimentos: a obtenção de superávits comerciais para financiar os déficits da conta de capital e a realização de políticas monetárias e fiscais restritivas para reduzir a absorção doméstica. Para o conjunto desses países, o resultado foi um menor dinamismo do crescimento econômico quando comparado à chamada idade de ouro, período que vai do imediato pós-II Guerra a meados dos anos 1970 (CARNEIRO, 2002).

5,7 bilhões de dólares. Este resultado reflete os efeitos diretos e indiretos do “segundo choque do petróleo” e do retorno a uma conjuntura recessiva, ou de reduzidos níveis de crescimento, acompanhada de aceleração inflacionária nas economias capitalistas avançadas. Manifesta-se, portanto, neste período, um aparente paradoxo: o endividamento externo, justificado como um elemento de superação de “constrangimentos externos”, de fomentador do crescimento econômico, revela-se o seu contrário, ou seja, um elemento fortemente incentivador de “constrangimentos externos” (CRUZ, 1983).

No primeiro semestre de 1979, o Ministro do Planejamento, Mario Henrique Simonsen, diante da desordem creditícia e fiscal, tentou minimizar os efeitos negativos do endividamento externo e ensaiou os primeiros passos de uma política recessiva. Entretanto, incapaz de resistir às contrapressões, abandonou o comando da área econômica. O seu sucessor, Antônio Delfim Netto, empossado em 15/08/1979, prometeu manter o crescimento e assumiu o cargo com apoio generalizado e entusiástico do empresariado. O novo ministro não deixou por menos: no seu discurso, repeliu firmemente a ideia de recessão e acenou com uma rápida reversão da escalada inflacionária. Logo, porém, esta retórica otimista era inteiramente descabida, dada a complexidade da conjuntura. Ademais, a política anterior havia levado os instrumentos de política econômica a um grave nível de deterioração, sobretudo face à aceleração da taxa de inflação, minando a confiança do empresariado.

Nesse contexto, os investimentos do setor produtivo estatal<sup>9</sup> assumiram caráter eminentemente estabilizador ou “anticíclico” até 1979, funcionando como piso do processo de desaceleração econômica entre 1974 e 1979. As grandes empresas do setor produtivo estatal tiveram grande destaque nesse processo, mantendo uma expansão praticamente ininterrupta e relativamente vigorosa até 1979 e que (por inércia) estendeu-se aos primeiros meses de 1980. No entanto, na segunda metade de 1980, contingenciamentos significativos foram implementados sobre o investimento do setor estatal, com o agravante de que tais cortes incidiram sobre orçamentos já deteriorados pela inflação. Assim, o investimento das empresas estatais provavelmente deixou de atuar como força estabilizadora, tornando-se fator agravante e precursor do forte movimento recessivo desencadeado em fins dos anos 1980 (COUTINHO e BELLUZZO, 1982ab; REICHSTUL e COUTINHO, 1983).

A opção adotada por Delfim Netto foi administrar a crise de forma pragmática e heterodoxa<sup>10</sup>, utilizando as linhas de menor resistência, para revitalizar o raio de manobra

---

<sup>9</sup> Em 1974, enquanto o crescimento do PIB começou a desacelerar, a taxa de crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), pelo contrário, atingiu um pico de 18,4%, ainda alimentada pela maturação de decisões de investimento tomadas no período de auge e sancionadas pelo clima de otimismo que imbuíu a proposta do II PND. Nesta fase, o crescimento moderado da FBCF, acompanhada da sustentação de um patamar de crescimento do produto nacional, conjuga-se a uma forte elevação da taxa de inflação (saltou de um patamar de 29,5% ao ano entre 1973 e 1975 para 42% ao ano entre 1976 e 1978) e uma deterioração do balanço de pagamentos, cujo déficit adquire caráter predominantemente financeiro. Tudo isso, aliado à “ciranda financeira” exacerbada, configura claramente a situação de crise a partir de 1976, que se manifesta no nível do Estado num fracionamento dos interesses dominantes e, na esfera do governo, num desgaste e estreitamento do raio de manobra da política econômica (REICHSTUL e COUTINHO, 1983). É importante ressaltar que, o *boom* de investimentos no “milagre” atingiu a fase de maturação na segunda metade nos anos 1970 e depois entraria naturalmente em um período de escassez de demanda, com determinados níveis de capacidade ociosa. Esse momento coincidiu com a crise internacional, tornando a situação ainda mais adversa.

<sup>10</sup> Celso Furtado converge com esta visão, asseverando que o nível de investimento necessário para que a economia não deslizesse para a recessão somente poderia ser mantido mediante inflação e endividamento externo. O aumento da poupança deveria ser compatibilizado com a utilização da capacidade produtiva, sobretudo no setor de bens de capital, o que demandaria uma rígida disciplina na utilização da capacidade

do aparelho econômico do Estado, sem cair na recessão. Com o objetivo de reforçar a capacidade fiscal, promoveram-se significativos aumentos de impostos e eliminação de subsídios fiscais (às exportações com a maxidesvalorização cambial, em 1979). Fortes aumentos de preços e tarifas administradas pelo setor público visaram recuperar os níveis de autofinanciamento das empresas estatais. A violenta elevação externa do preço do petróleo (de 100% entre meados de 1979 e 1980), decorrente da queda do regime do *xá*, no Irã, foi repassada de forma intensa para o sistema de preços (CARNEIRO, 2002; CASTRO e SOUZA, 1985; COUTINHO e BELLUZZO, 1982ab; VIANNA, 1987).

Em pouco tempo esta última orientação da política econômica entrou em choque com as condicionantes externas da economia. Assim, a posição de liquidez do país deteriorou-se rapidamente no segundo semestre de 1980<sup>11</sup>. As reservas internacionais líquidas caíram de US\$ 7,9 bilhões em dezembro de 1979 para US\$ 3,2 bilhões em setembro de 1980 (CASTRO e SOUZA, 1985). A desconfiança com relação à condução desastrosa da política econômica, ao longo de 1980, generalizou-se rapidamente e englobou os nossos credores externos. A situação creditícia internacional havia se tornado cada vez mais apertada, desde fins de 1979, quando se processou uma escalada das taxas de juros, até atingir um pico de 20% em abril de 1980 (COUTINHO e BELLUZZO, 1982ab).

Cerceado, de um lado, pelo forte aumento de preços do petróleo e, de outro lado, pela elevação dos juros internacionais, o governo foi-se rendendo às pressões dos banqueiros que exigiam o pagamento de taxas (*spreads*) e comissões cada vez mais elevadas. Incapaz de enfrentar estas pressões, assistindo à descontrolada evasão de reservas, e vitimado pelas mazelas de sua própria política de prefixação, o governo capitula finalmente e, em novembro de 1980, decide-se pela *política recessiva*. Tal política constituiu-se, basicamente, no estabelecimento de fortes restrições quantitativas à expansão do crédito bancário e de limitações do crédito ao consumidor; liberação das taxas de juros; compressão dos gastos governamentais e dos investimentos das empresas públicas e forte elevação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas<sup>12</sup>. Além disso, procurou combinar instrumentos claramente ortodoxos – como a inflação “corretiva” e a maxidesvalorização do cruzeiro – com outros de natureza heterodoxa – reforço dos controles de preços, certo tabelamento da taxa de juros, política monetária passiva, prefixação da correção monetária e cambial muito abaixo da inflação esperada e reajustes

---

para importar. Segundo o autor, o modelo de desenvolvimento do autoritarismo esterilizava uma parcela importante da poupança, privilegiando os investimentos em bens duráveis de consumo, inclusive habitações de luxo, e numa infraestrutura a serviço de estilos de urbanização e de organização do lazer fundados no transporte privado. Ademais, o autor propõe que o freio ao processo de endividamento e a renegociação das condições do serviço da dívida poderiam ser alcançados sem submissão a uma tutela externa, que é tanto mais perversa quanto pretenda ocultar-se por trás de uma suposta racionalidade tecnocrática como acontece com a exercida pelo FMI (FURTADO, 1982ab).

<sup>11</sup> Os primeiros anos da década de 1980 não assistiram nem às inflexões na trajetória da dívida, preconizadas por Simonsen, nem tampouco ao crescimento com endividamento tentado por Delfim. Entre o final de 1979 e o de 1983, a dívida líquida total praticamente duplica, alimentada por vultosos déficits em transações correntes. Este declina acentuadamente a partir de 1981. O país mergulhou então num processo de “recessão com endividamento”, que se estende até o final de 1983 (CASTRO e SOUZA, 1985).

<sup>12</sup> Se os apologistas não encontraram nada melhor para dizer, os críticos liberais da política econômica se perderam na explicação fácil e “burocrática”. Estaríamos atravessando uma fase de profunda descoordenação governamental, que se refletiria de forma desagradável no manejo desordenado da política econômica; ou então, pior ainda, estaríamos diante de um governo ciclotímico, que passaria da determinação de combater a inflação, a qualquer custo, ao medo de arcar com as consequências dolorosas e inevitáveis que adviriam. Não é a descoordenação governamental que determina a crise, senão, ao contrário, é a crise que provoca o aturdimento geral; nem é o medo que paralisa o governo, senão, ao contrário, é a sua incapacidade política, trazida pela crise, que o impede de tomar rumos mais determinados (MELLO e BELLUZZO, 1982).

semestrais de salários. Seu resultado foi explosivo do ponto de vista da inflação, contribuindo, por outro lado, para uma perda de reservas que se tornou crítica em fins de 1980<sup>13</sup>. De fato, a recessão foi produzida para tentar restaurar a credibilidade dos condutores da política econômica perante a comunidade financeira internacional e evitar-se ter de ir ao FMI. Todavia, a recessão se tornou inócua devido à desarticulação do mercado de crédito privado internacional em setembro de 1982 e o Brasil foi então obrigado a ir ao FMI e a renegociar suas dívidas com os bancos. Os efeitos da recessão foram imediatos e intensos, com a queda aguda das taxas de crescimento industrial e rápida formação de um *enorme contingente de desempregados, especialmente nas áreas metropolitanas*<sup>14</sup>. O país entrou num período em que a queda acumulada da renda foi de magnitude superior à da *Grande Depressão de 1929*. Os efeitos da recessão quanto ao balanço de pagamentos foram, porém, medíocres. Equilibrou-se a balança comercial e aceitou-se pagar os *spreads* mais elevados do mundo aos banqueiros. Não obstante, o fluxo de empréstimos em 1981 mal foi suficiente para girar a dívida (ABREU e FRITSCH, 1983; ARIDA, 1983ab; BACHA, 1983; BACHA e MALAN, 1988; CARNEIRO e MODIANO, 1990; COUTINHO e BELLUZZO, 1982ab; FISHLOW, 1986; LAGO, 1983; MALAN, 1983; POSSAS, 1983; REICHSTUL e COUTINHO, 1983; SERRA, 1982b).

As críticas pertinentes à política econômica do endividamento externo excessivo e irresponsável ficaram por conta dos economistas de oposição. A esmagadora maioria do empresariado se alinhava ao coro dos que acreditavam, ou fingiam acreditar, que a administração da dívida externa estava sob controle, apoiava a política monetária restritiva e manifestava uma tolerância estoica com relação às altas taxas de juros, por entender que isso favorecia o combate à inflação. Como de hábito, aplaudiam o caráter conservador da política e protestavam contra seu lado progressista (TAVARES e ASSIS, 1985). Cabe reiterar que os erros de 1979 marcaram o nascimento de uma era de turbulência econômica da qual o Brasil tardou para se recuperar. Ao se tentar explicar a estagnação da renda *per capita* brasileira na década de 1980, deve-se alinhar entre os motivos, além das crises externas do petróleo, dos juros e do crédito externo características da primeira fase da década, também a *má condução da política econômica* desde então vigente (CYSNE, 1984). Daí o caráter *exógeno* e, ao mesmo tempo, *endógeno* da crise, dado o fato de que o período de maior crescimento econômico do autoritarismo (1967-1973)<sup>15</sup> ter sido fortemente lastreado numa política deliberada de endividamento externo, que remonta, por sua vez, às medidas econômicas levadas a cabo no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).

O déficit comercial brasileiro aumentou de 1 bilhão de dólares em 1973 para 2,7 bilhões em 1979 e para 2,8 bilhões em 1980, apesar de um impressionante crescimento de mais de 50% nas exportações em termos nominais, nos dois anos do período 1979-1980. No entanto, as importações cresceram mais de 70%, devido à rápida deterioração nos termos de troca. O petróleo chegou a representar quase 45% do total das importações em 1980. O nível aparentemente elevado das reservas do Banco Central no final de 1978

---

<sup>13</sup> As consequências da implantação desta estratégia foram óbvias: crescimento negativo do produto e do emprego industrial, em aproximadamente menos 10% e menos 6%, respectivamente, ao longo de 1981. O PIB declinou em mais de 3,5%, constituindo uma contração de intensidade inédita no último meio século. Outros fatores que favoreceram o desajuste da economia doméstica referem-se à instabilidade da economia internacional e à perda de autonomia das políticas monetária e cambial (SERRA, 1982ab).

<sup>14</sup> Dados mais contundentes a este respeito serão esmiuçados na terceira seção deste capítulo.

<sup>15</sup> Entre 1967-1973, ao longo da fase de mais intenso crescimento da economia brasileira, o endividamento resultou de uma opção explícita de política econômica. A utilização de poupança externa em época de abundância de recursos a baixos custos permitiu financiar parte do aumento da taxa de investimento sem sacrifícios adicionais em termos de consumo interno (FURTADO, 1982ab).

(11,8 bilhões de dólares) foi fortemente reduzido pelo déficit global no balanço de pagamentos: 3,2 bilhões de dólares em 1979 e 3,6 bilhões em 1980. A inflação, que tinha sido mantida na faixa de 35-40% de 1974 a 1978, passou para 77% em 1979 e para um recorde histórico de 110% em 1980. A recessão mundial e o comércio mundial estagnado, os níveis elevados das taxas reais de juros, a conseqüente queda nos preços das *commodities* e o protecionismo nos países avançados estavam transformando o que eram problemas de ajuste real de médio prazo em problemas de liquidez associados à falta de divisas conversíveis e à incapacidade de pagar obrigações contratuais, numa série de países em desenvolvimento e da Europa Ocidental. O problema da dívida tinha se transformado numa questão global, envolvendo não apenas aspectos financeiros, mas também padrões de comércio e o estado da economia mundial (BACHA e MALAN, 1988).

A economia brasileira passava por uma recessão profunda, que culminou com uma queda de cerca de 10% no produto industrial em 1981, liderada pelas retrações de 26,3% e 19% nos segmentos de bens de consumo duráveis e de bens de capital, respectivamente. Um declínio no PIB real foi observado pela primeira vez no pós-II guerra. Cabe ressaltar que a funcionalidade da recessão era questionada mesmo pelas forças conservadoras, pois o capital estrangeiro tornava-se mais escasso para o país, como indicou o aumento modesto nas reservas internacionais registrado no final do ano. Desta forma, novas restrições ao crescimento econômico tornaram-se inevitáveis, sobretudo após o anúncio da moratória mexicana em agosto de 1982, tornando claro que não seria possível convencer os banqueiros privados a continuarem dobrando suas apostas na estratégia brasileira de ajustamento em longo prazo. A economia brasileira ficou praticamente estagnada em 1982, com um crescimento real do PIB de apenas 1,1%. Deste modo, o grau de liberdade da política econômica brasileira foi efetivamente muito limitado. Reconhecer que houve, com a moratória mexicana, uma *ruptura nas condições preexistentes no mercado internacional de crédito*, e não uma mera redução dos volumes de crédito disponíveis é, entretanto, a primeira condição para evitar que se adote uma política econômica cuja conseqüência é contribuir para elevar os custos que o conturbado cenário internacional inevitavelmente impôs ao Brasil. Nenhuma demonstração de austeridade ou mesmo autoimolação poderá restabelecer o fluxo de empréstimos externos de longo prazo (CARNEIRO e MODIANO, 1990; CARNEIRO, 1994; RESENDE, 1983).

O acordo do Brasil com o FMI em fins de 1982 foi o primeiro de uma série que, diante das dificuldades de solução do impasse externo aberto pela crise da dívida latino-americana, se estenderia praticamente até o final da “década perdida”, justificando, em grande parte, essa alcunha para os anos 1980. O acordo com o FMI impôs maior rigor à política monetária restritiva já em curso. Em 1983, a queda do crédito ao setor privado chegou a 26%. A política cambial do ministro Delfim Netto também foi reforçada no início de 1983, com nova maxidesvalorização de 30%, que, dessa vez, resultou em desvalorização real. Neste ano, o produto industrial, segundo a pesquisa mensal do IBGE, caiu 5,2% em relação ao ano anterior, configurando o fundo da maior recessão experimentada pelo setor industrial brasileiro de que se tem registro. O emprego na indústria, medido em termos da média anual do pessoal ligado à produção, foi reduzido em 7,5%. A recessão industrial, liderada pela retração do setor de bens de capital (-19%), atingiu todas as categorias de uso. A queda ininterrupta da produção de bens de capital entre 1981 e 1983 acumulou 55%, acompanhando a queda da taxa de investimento da economia no período. Segundo as estimativas do IBGE, o PIB caiu em termos reais 2,8% em 1983. Com base também nestas estimativas, a renda per capita a preços constantes

acumulou uma perda de 11% entre o pico de 1980 e a depressão de 1983 (CARNEIRO e MODIANO, 1990; HERMANN, 2005ab).

Da mesma forma que JK, em sua época, ao romper com o FMI não rompeu com a dependência brasileira do sistema financeiro internacional, mas de fato “administrou” tal dependência de acordo com objetivos internos, o recurso do governo Figueiredo ao FMI, no início de 1983, não pode ser considerado um ato isolado de renúncia à soberania no campo das decisões econômicas. Na realidade, tratou-se do coroamento formal de um processo cujas origens remotas se encontram no golpe de 1964 e no regime por ele instaurado, que ao longo do tempo foi deslocando o eixo da dependência econômica do campo tecnológico e industrial para o *campo financeiro*. Visto a distância sob esse prisma, o governo JK foi o grande promotor dos investimentos externos de risco e da articulação do sistema produtivo doméstico com o internacional. O regime dito “revolucionário”, por sua vez, promoveu a inserção profunda da economia brasileira no sistema financeiro internacional, até reconhecer, no início de 1983, ter-se tornado seu refém. As cartas-compromissos relacionadas com os programas básicos não obtiveram êxito. Foram seis em um ano e meio, à razão de uma a cada três meses, sendo a sétima uma negociação *pro forma* a fim de manter as aparências enquanto não se definia a sucessão presidencial. Cada nova carta era o reconhecimento formal do fracasso da anterior e o comprometimento simultâneo com medidas de “ajuste” mais estritas. Seria apenas um motivo adicional de pilhéria sobre o desmoralizado regime, tão ao gosto do estereótipo do brasileiro sarcástico e divertido, se cada um desses programas “aperfeiçoados” não implicasse cortes reais no investimento público, aumentos de impostos regressivos e drástica redução salarial, com a queda da atividade econômica e do emprego formais e a expansão da marginalidade (TAVARES e ASSIS, 1985).

**Tabela 2. Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1974-1984 (médias anuais por período)**

Indicadores	1974-1978	1979-1980	1981-1983	1984 <sup>16</sup>
Crescimento do PIB (% a.a)	6,7	8,0	-2,2	5,4
Inflação (IGP dez./dez., % a.a.)	37,8	93,0	129,7	223,9
FBCF (% PIB a preços correntes)	22,3	23,5	22,4	18,9
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a)	15,3	26,1	2,8	23,3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a)	17,2	29,5	-12,4	-9,8
Balança comercial (US\$ milhões)	-2.283	-2.831	2.818	13.090

<sup>16</sup> Em 1984, pela primeira vez desde 1979, a restrição externa da economia brasileira mostrou sinais de acomodação. O vigor da recuperação norte-americana nos primeiros dois trimestres de 1984 foi de importância crucial para o relaxamento da restrição externa e, conseqüentemente, para o desempenho da economia brasileira em 1984. Impulsionado pela retomada da atividade industrial, o PIB brasileiro cresceu em termos reais 5,4% em 1984, interrompendo o processo de encolhimento da renda *per capita* que se instalara com a recessão de 1981 (CARNEIRO e MODIANO, 1990).

Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-6.548	-11.724	-11.584	95
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,5	2,9	3,7	3,3

Fonte: elaboração própria, com base em HERMANN. (2005, p. 106).

A dívida externa é estudada como um aspecto do processo de transnacionalização do sistema econômico brasileiro, cujo quadro institucional vem sofrendo modificações de alcance ainda não adequadamente apreciado. A gênese da crise da dívida está na vinculação dos bancos brasileiros ao sistema financeiro internacional. Assim, o fácil acesso às fontes financeiras externas rompia a estrutura oligopólica do velho sistema bancário e facilitava o progressivo controle das atividades produtivas pelos grupos transnacionais. A insistência na preservação desse modelo seria responsável pela penúria de recursos financeiros, a qual reduz a capacidade do sistema para adaptar-se ao novo contexto internacional. O rápido endividamento externo surgiu como uma saída para escapar a essa contradição.

Destarte, a crescente dependência da poupança externa também se inscreve na lógica do reforço para preservar o modelo de desenvolvimento. O endividamento externo exacerbado da segunda metade dos anos 1970 foi subproduto de uma política anti-inflacionária que pretendia eludir o caráter estrutural das tensões que originavam a inflação. Não é de surpreender que hajam avançado paralelamente endividamento externo e inflação, pois o primeiro ao imobilizar o governo realimentou a segunda. O aumento da dívida resultava de medidas econômicas internas ou produzia efeitos econômicos e financeiros que exacerbavam os conflitos de interesse entre os blocos do capital. O Estado, propulsor e avalista do crescimento harmônico desses blocos, não só se revelava impotente para arbitrar os conflitos sem impedir perdas e ressentimentos, como ameaçava provocar prejuízos maiores por conta de seus próprios movimentos de curto prazo na política econômica. Diante desse quadro, a internacionalização da economia brasileira aprofundou-se de tal forma que as autoridades perderam a *autonomia de decisão*, sendo necessário recuperar os instrumentos de ação da política econômica. Para tanto, seria preciso libertar o país da tutela do FMI (FURTADO, 1982ab; 1983; TAVARES e ASSIS, 1985).

A política econômica seguida pelo governo fundava-se em cinco proposições cuja falsidade poderia ser facilmente demonstrada. A primeira é a falácia da interdependência internacional. A transferência de recursos dos países do Terceiro Mundo para os industrializados responde por parte substancial do declínio de pressão inflacionária nestes últimos. Em suma, enquanto nossos dirigentes fazem discursos sobre interdependência, o sistema internacional opera mais duramente no sentido de concentrar a renda em benefício dos ricos. A segunda é a falácia de que os banqueiros internacionais conhecem mais os nossos problemas e julgam melhor o que nos convém do que nós mesmos. Em terceiro lugar vem à falácia de que nossos credores estão muito preocupados com o que decidimos, como se a solução da crise internacional dependesse de nós. A quarta é a falácia de que nosso desenvolvimento se funda em importante influxo de poupança externa. Devemos reconhecer que a política de endividamento inconsequente recentes tornará mais difícil nosso desenvolvimento futuro, uma vez que o serviço da dívida absorverá parte da poupança interna e parte da capacidade para importar. Para recuperar as taxas de crescimento do passado, necessitaremos elevar a taxa de poupança interna e ampliar o esforço de exportação. A quinta e última falácia está contida na tese de que a

melhor forma de o Brasil sair da crise consiste em persistir na *recessão* e em exigir sacrifícios ainda maiores do povo (FURTADO, 1983).

É verdade que, segundo Celso Furtado, para evitar a recessão duas condições seriam necessárias. Primeiro, que a renegociação da dívida externa seja feita em função dos interesses da coletividade brasileira, e não, prioritariamente, no interesse dos bancos internacionais. Segundo, que se adote uma rigorosa política de reciclagem do setor industrial para reduzir sua dependência de insumos importados e visando a satisfazer as necessidades gerais da população. Esta segunda condição dificilmente poderá ser cumprida se se levam à prática os acordos negociados com o FMI. Para o autor, os 10% mais ricos da população se apropriam de quase metade da renda nacional. Furtado pergunta que futuro que se espera para o país se se interrompem todos os planos de investimento. O Brasil encontrava-se, à época, no terceiro ano da recessão e o emprego industrial no nível de dez anos anteriores. A situação internacional continuava a degradar-se, e os ajustamentos que estavam sendo feitos ou programados pelos países ricos não levavam em conta a situação do Terceiro Mundo. Ainda de acordo com o autor, o nível de desemprego, que se imaginava alcançaria o seu teto em meados de 1983, já se dá por certo que continuará a elevar-se em 1984, quando deverá alcançar 34 milhões no conjunto dos países da OCDE (FURTADO, 1983).

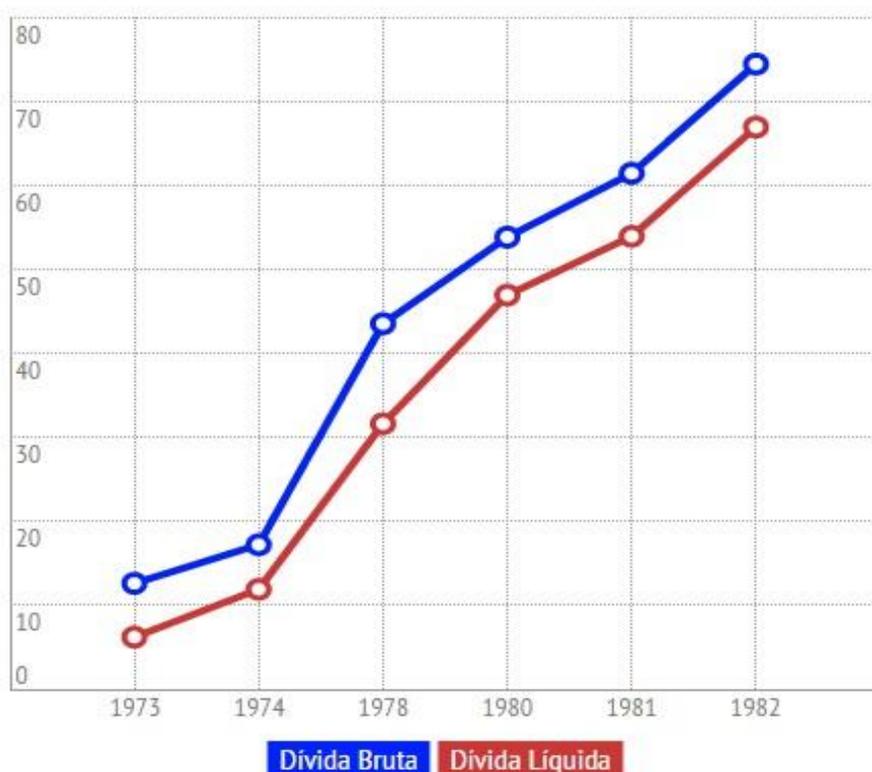
O contexto de formação da dívida externa brasileira, que abarcava os anos caracterizados pela absorção de recursos reais e financeiros, pode ser dividido em quatro subperíodos distintos. No auge do “milagre brasileiro” (1971-1973), a acumulação de reservas explica o aumento da dívida bruta. Nos três períodos seguintes (1974-1975, 1976-1978 e 1979-1980), é o endividamento líquido que responde em proporções variáveis pelo aumento da dívida bruta. Um aspecto fundamental do processo de endividamento externo do Brasil durante o período do ajustamento estrutural diz respeito à crescente *estatização da dívida externa*. Já em 1974, a participação do setor público na dívida externa revelava-se elevada, correspondendo a aproximadamente 50% do total. A partir desse momento, esse desempenho é continuamente crescente, atingindo 69% em 1980 (CARNEIRO, 2002; CRUZ, 1983).

O período central de estatização da dívida externa é, portanto, referente ao II PND, que tinha como protagonistas a empresa estatal e as inversões em infraestrutura. Como os recursos do BNDES - reforçados pelo PIS/PASEP - foram reservados às empresas privadas nacionais, havia no contexto de então três alternativas para o financiamento do programa público de inversões: o autofinanciamento, o aporte de recursos fiscais ou o endividamento externo. A opção pelo endividamento externo, que era a linha de menor resistência, coincidiu com a ampliação da liquidez internacional resultante da reciclagem do superávit dos países da OPEP (CARNEIRO, 2002).

Do conjunto dos autores que analisam o período de implementação do II PND (CARNEIRO, 2002; FISHLOW, 1973; 1986; 1988; SERRA, 1982ab), à exceção de CASTRO e SOUZA (1985), podem-se extrair os seguintes pontos críticos relevantes: *o momento de realização* do programa foi inadequado em virtude da conjuntura internacional recessiva e da desaceleração cíclica interna; o programa carecia de maior *articulação entre os investimentos*, havendo um notável *sobredimensionamento*, sobretudo em relação aos bens de capital sob encomenda; recorreu-se excessivamente ao *financiamento externo*, ao mesmo tempo em que se descuidava da *questão energética*, sujeitando a economia a novos choques externos; a *manutenção do crescimento acelerado* a qualquer preço teve como justificativa última o atendimento ao conjunto de interesses que sustentavam o regime autoritário, convertendo o Estado no principal instrumento dessa aspiração. Ademais, o projeto do *Estado Nacional autoritário* levantado em 1974 por meio do II PND, não só não contou com apoio popular, porque

nada tinha a ver com ele, como contou apenas, do ponto de vista das classes dominantes, com um setor restrito da grande empresa internacional, de uma fração da mecânica pesada nacional e do bloco das grandes firmas de engenharia e construção. Ficaram excluídos do pacto todos os demais setores empresariais a quem a demanda da indústria pesada não favorecia. Daí a grita contra a estatização da economia. À margem do movimento de acumulação industrial, mas beneficiando-se dos excedentes não-reinversíveis da grande empresa e valendo-se da aceleração inflacionária, provocada por uma forte inversão nas tendências dos preços, prosperava o setor financeiro, a quem o endividamento interno e externo favoreceu sobremaneira. Ele foi a principal voz no coro contra a “estatização”, e seu adversário favorito foram os bancos públicos, responsabilizados pela estatização da poupança. Tal posição não deixa de ser interessante, já que o setor financeiro nacional nunca demonstrou o menor interesse de cumprir o “papel histórico do grande capital financeiro” - de centralizador do capital e promotor da indústria pesada nacional. Assim, sua grita só poderia ser interpretada como uma *aliança tácita* com o capital bancário internacional especulativo, vendo no conjunto dos fundos públicos e nas grandes empresas estatais fortes concorrentes por fundos financeiros que preferiam ter sob seu controle (TAVARES e ASSIS, 1985; TAVARES e BELLUZZO, 1982). A despeito das críticas de Maria da Conceição Tavares ao II PND, na obra, intitulada *O Grande Salto para o Caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*, redigida em parceria com o economista João Carlos de Assis, a autora reconhece que sem o II PND, a economia teria entrado numa recessão profunda muito antes do “ajuste” de 1981 (TAVARES e ASSIS, 1985).

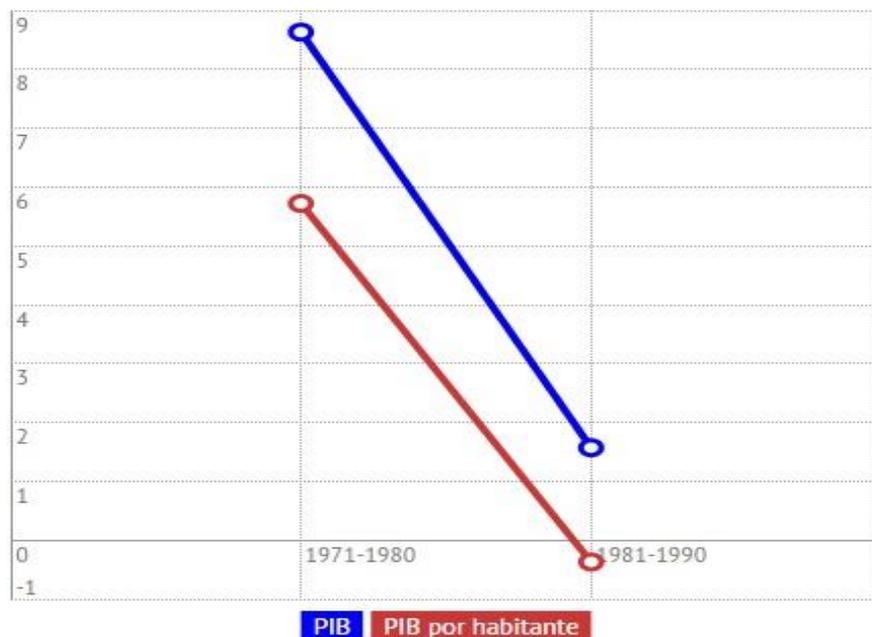
**Gráfico 2. Dívida Bruta e Dívida Líquida (em bilhões de dólares, US\$)**



Fonte: elaboração própria a partir de BANCO CENTRAL (1982); FURTADO (1982, p. 46)

BRESSER-PEREIRA (2003) contesta a tese da *Marcha Forçada* de CASTRO e SOUZA (1985), segundo a qual o problema da dívida externa estaria resolvido, restando solucionar o desequilíbrio interno. Infelizmente, segundo o autor, estes dois autores estavam enganados, uma vez que ignoravam a *crise fiscal interna* e a *crise da dívida externa*, dois fenômenos que estavam na base do desequilíbrio macroeconômico no qual o Brasil estava imerso. O desequilíbrio financeiro do setor público originou-se na política de crescimento com endividamento dos anos 1970 (BRESSER-PEREIRA, 2003). A dívida externa era, nos anos 1980, o pano de fundo da crise econômica brasileira e continuou a sê-lo nos anos 1990. A redução da taxa de crescimento da economia nos anos 1980 explica-se, em termos de causalidade direta, de um lado pela redução da taxa de investimentos públicos, uma vez que a elevação dos compromissos com juros tornava negativa a poupança pública e, de outro lado, pela aceleração da inflação, que desorganizava ou tornava mais ineficiente o investimento. As causas da redução dos investimentos e da inflação são o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, expresso na poupança pública negativa, e a dívida externa, interligados. O peso dos juros sobre uma dívida pública (interna e externa) excessivamente alta levava à redução da capacidade de poupança e investimento do país, ao aumento do déficit público e à inflação. A queda na taxa de investimentos estava diretamente relacionada com a dívida externa. Mais precisamente, com o aumento da transferência real de recursos para o exterior (BRESSER-PEREIRA, 2003).

**Gráfico 3. Crescimento do PIB em duas décadas**



Fonte: elaboração própria a partir do IPEADATA; BRESSER-PEREIRA (2003, p. 240).

A crise fiscal do Estado tem duas consequências. Não apenas reduz a capacidade de poupança do Estado e, portanto, a capacidade de investimento do país, mas, ao levar o setor público e emitir moeda para financiar os juros crescentes sobre sua dívida externa e interna, provoca a aceleração da inflação. A crise da dívida externa que tem início nos

anos 1980 transformou-se rapidamente em uma crise fiscal do Estado. Mais do que uma crise fiscal, o país passa a enfrentar, a partir dos anos 1980, uma crise do Estado. Tal crise caracterizava-se pela crise fiscal, expressa em poupança pública negativa e em aumento do endividamento público, em *crise da forma de intervenção do Estado* (o esgotamento do modelo de substituição de importações) e em crise da forma burocrática e ineficiente de administrar o Estado (BRESSER-PEREIRA, 2003; 1990). Os efeitos sociais (perversos) da crise econômica estrutural, que deu fim ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) serão analisados abaixo.

### **3. As Reverberações Sociais da Crise Econômica Estrutural**

Para além de reverberações econômicas, a crise estrutural das décadas de 1970 e 1980, que culminaram na crise fiscal do Estado tiveram efeitos deletérios e contribuíram mormente para a degeneração do tecido social no Brasil. Neste contexto, segundo Celso Furtado, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada em 1976 pelo IBGE, revelou que 44% das famílias brasileiras se incluíam no que se considerava a faixa de pobreza, tendo acesso a uma renda total (monetária e não monetária) inferior a dois salários mínimos. Como o salário mínimo decresceu nos 20 anos anteriores, o que se pode concluir é que cerca de metade da população foi excluída de qualquer benefício do considerável aumento de produtividade ocorrido durante esse período. Ou seja, a solução dos problemas da metade da população que vivia na miséria mereceu sinal negativo na ordem de prioridades que orientavam o desenvolvimento (FURTADO, 1982a).

Ainda segundo o autor, a recessão se traduziu principalmente em desemprego para a massa dos trabalhadores de salário mínimo e em baixa do salário real dos grupos de renda média. O que se tem em vista, portanto, é um arrocho salarial similar ao imposto na fase inicial do autoritarismo, que inviabilizou a recuperação dos salários mais baixos. Ademais, convém lembrar que a prolongada recessão que submergiu o país não permitiu compensar a baixa do salário real com maior emprego ao nível da família. As medidas tomadas em julho de 1982 visando a provocar uma redução linear de todos os salários vieram explicitar o propósito de arrocho salarial e constituíram um retorno à política de discriminação em favor dos grupos de altas rendas. A baixa do poder de compra da massa da população tinha por objetivo aprofundar a recessão, adaptar a economia ao nível mais baixo de importações e viabilizar saldos comerciais que deveriam ser crescentes a fim de satisfazer às imposições de nossos credores (FURTADO, 1983).

**Gráfico 4. Índice do Salário-Mínimo Real**



Fonte: DIEESE - Salário-Mínimo, Evolução Histórica; MANTEGA e MORAES (1979)

O salário mínimo não emerge das forças de mercado, mas resulta de uma decisão política que pretende assegurar ao trabalhador os meios de subsistência. Tratando-se de meios de subsistência, não se pode esperar que declinem o poder de compra quando baixa a taxa de crescimento ou quando a economia entra em recessão. No período 1970-1980, a produtividade média do trabalho aumentou em 70%, enquanto o salário médio cresceu apenas 50%, e o mínimo permaneceu estagnado. É essa estagnação do salário mínimo que respondeu pelo crescimento relativamente lento do salário médio, pois os salários altos cresceram mais do que a produtividade média, tudo contribuindo para aumentar as desigualdades sociais (FURTADO, 1983).

A partir de 1964, o processo de negociações sindicais foi interrompido abruptamente<sup>17</sup> e, depois de anos de intensa repressão, voltou à ordem do dia com as greves de São Paulo e do ABC em 1978. Tal processo de liberalização política do regime militar veio a ocorrer em meio a uma profunda crise econômica, com graves repercussões na população: aumento do custo de vida, arrocho salarial extremo, desemprego, proletarização da classe média, perda da confiança nos dirigentes econômicos. Pela primeira vez, a partir da promulgação da *lei dos reajustes semestrais*, de novembro de

<sup>17</sup> O regime autoritário marginalizou os sindicatos de trabalhadores, proibiu a greve, implantou o arrocho salarial, incorporou a Previdência Social à tecnocracia, revogou a estabilidade por meio do FGTS, promoveu uma diversidade de leis sindicais e reformulou a CLT. A greve foi abolida na prática (SIMÕES, 1986).

1979, o regime cedeu às reivindicações do movimento sindical, ainda que de modo tênue, por pouco tempo e sob forte submissão estatal (SIMÕES, 1986).

A agitação trabalhista, que crescia na medida em que a inflação corroía os salários reais, pressionou o governo a encontrar novo esquema, como a Lei Salarial de 1979. Delfim Netto, em um lance para assegurar a ordem, não apenas aceitou os reajustes mais frequentes, mas também a redistribuição de renda em favor dos salários mais baixos, que seriam reajustados acima do índice da inflação. A aparente elevação do salário real em função do reajuste semestral e a concessão especial aos salários mais baixos não tiveram efeito independente substancial sobre a aceleração da inflação; a este respeito, o relatório do BIRD (1984, p. 108) não deixa dúvidas: “Um simples exame das tendências dos custos totais e unitários da mão de obra no setor industrial, de novembro de 1979 a maio de 1982, sugere que a fórmula salarial não foi um fator decisivo sobre a inflação”. A alta rotatividade das faixas de baixos salários e a defasagem do INPC em relação à inflação foram as razões para aquele resultado. Mas o que a lei de fato fez, já que as correções salariais se baseavam exclusivamente na tendência passada, foi tornar impossível uma desaceleração significativa da inflação sem que ocorresse uma grande elevação dos salários reais médios; a meta de uma inflação muito mais baixa (de 45% em 1980) estava condenada desde o início (FISHLOW, 1986).

Segundo o Departamento Intersindical de Estudo e Pesquisas de Saúde e Ambiente de Trabalho (DIESAT), o Brasil colocou-se entre os recordistas mundiais de acidentes do trabalho, quando mais de 1 milhão e 900 mil trabalhadores foram afastados por acidentes ou doença. Os níveis de periculosidade e insalubridade que propiciaram os altos índices acidentários derivavam de processos de trabalho sem um mínimo de prevenção. Neste contexto, a crise mundial do capitalismo se refletiu no Brasil com efeitos mais calamitosos para a classe trabalhadora, do que em outros países, e uma das consequências, no quadro das relações entre trabalhadores, Estado e empresariado foi o acirramento do desemprego e, simultaneamente, a desmobilização das bases do movimento. De fato, a política governamental jogou o peso da crise nas costas dos trabalhadores (SIMÕES, 1986).

Em 1979, 74% das rescisões contratuais decorriam da iniciativa patronal, sem justa causa e somente 26% dos empregados. O número de rescisões foi de no mínimo 60% dos contratados, especialmente na construção civil, em que chegou a 85%. Segundo dados do Ministério do Trabalho, analisados pelo DIEESE, em 1976 havia no país 11.289.373 empregados dos quais 94% eram optantes. Durante o ano o número cresceu para 18.025.852, mantendo-se estáveis apenas 37,5%. Ademais, a rotatividade concentrou-se no setor de mão de obra não qualificada, com salários menores. As demissões concentraram-se nas faixas de até 2 salários mínimos regionais, chegando a praticamente 70% das demissões. Por outro lado, do número total de rescisões, 28% foi de empregados com menos de 3 meses de emprego, 23% de 3 a 6 meses e 20% de 6 a 12 meses, perfazendo um total de 71% de demissões na faixa de até 1 ano de serviço (SIMÕES, 1986). Em 1978, consoante estatística fornecida pelo Coordenador Geral do FGTS, os saques dos depósitos efetuados em nome dos empregados registravam, nos últimos três anos, os seguintes números:

**Tabela 3. Saques do FGTS – 1976 a 1978**

Ano	Valor Cr\$
1976	4.806.861
1977	5.354.766
1978	5.513.633

Fonte: REVISTA LEGISLAÇÃO DO TRABALHO, set./1979, p. 1.112; SIMÕES (1986).

Os saques foram efetuados por quase 3 milhões de optantes demitidos sem justa causa, dentro do total de 22 milhões de optantes então já existentes, concluindo-se daí que a rotatividade atingiu preferencialmente os trabalhadores com salários menores e menor tempo de serviço. O FGTS reduziu muito os encargos das empresas ao criar a contribuição mensal compulsória de 8% dos salários, aliviando-as de outras contribuições que, somadas, superavam a do Fundo. O arrocho salarial articula-se, desta maneira, do ponto de vista trabalhista, previdenciário e sindical, com o FGTS, por meio de reforma previdenciária e pelas leis de controle e agenciamento sindical, como um sistema espoliativo. Os trabalhadores, sem efetivo direito de greve, autonomia sindical e negociação coletiva, ficaram obliterados. Sem estabilidade, podendo ser facilmente substituídos, inclusive utilizados de modo selvagem - como revelam os recortes de acidentes de trabalho e doenças profissionais na fase do “milagre” - ficaram submetidos a índices crescentes de desemprego ou subemprego, implementados, inclusive, pelo uso e desenvolvimento descontrolado e espoliativo de tecnologia, na cidade e no campo. O regime militar adotou uma política tecnocrática gerindo a Previdência nos moldes das empresas privadas, mas simultaneamente vinculada ao conceito prioritário da Segurança Nacional (BELLUZZO, 1975; MIGLIOLI e SILVA, 1983; SÁ EARP e PRADO, 2003; SIMÕES, 1986; SINGER, 1975; TAVARES, 1975).

Também no ano de 1979 a inflação atingiu um patamar de 77,2% enquanto a correção monetária ficou em 47,2%, tendo os trabalhadores, na verdade, perdido na correção dos reajustes do FGTS e do PIS/PASEP e em depósitos das cadernetas de poupança. O que foi dado com a lei salarial foi devolvido com a maxidesvalorização em 30% para as instituições de crédito oficiais e particulares. Em face deste cenário adverso, o nível de emprego industrial começou a declinar no segundo semestre de 1980. A queda acelerou-se a partir de abril de 1981, quando o desemprego se tornou negativo e começou a pesar mais seriamente na negociação política, declinando continuamente, ao mesmo tempo que o auxílio desemprego, criado em 1965, continuava completamente ineficaz. Em janeiro de 1982 situava-se em 12,6% abaixo do nível de janeiro de 1981. Milhares de desempregados passaram a aceitar salários inferiores, inclusive em funções diversas de sua profissão e, portanto, desligados dos sindicatos nos quais, em 1978, haviam provavelmente participado ou, pelo menos, aderido às palavras de ordem. Motoristas, soldadores, prensistas, operadores de máquinas e outros operários metalúrgicos especializados e semiespecializados, passaram a aceitar as funções de servente de pedreiro, motorista de ônibus e fretes, carregadores, rurais. Tiveram de aceitar subempregos e biscates. Outros permaneceram desempregados, vivendo à custa de ajuda familiar. No período de março de 1980 a março de 1981, o Brasil atingiu a maior taxa de inflação de toda a sua história, superando 120%, a maior taxa de endividamento externo líquido sobre o valor das exportações (2,64 no início de 1980) e a maior taxa de desemprego nas seis grandes cidades do país (acima de 8% de 1981 e 1982) (SIMÕES, 1986).

**Tabela 4. Evolução do Nível de Emprego (em %)**

Mês/Ano	Taxa
Agosto/1980	04.8
Janeiro/1981	02.0
Abril/1981	03.6
Agosto/1981	11.0 (-)
Janeiro/1982	12.6 (-)

Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO, 02/05/1983, p. 50; SIMÕES (1986).

Segundo dados preliminares do Censo de 1980 do IBGE: (1) em 1970, 95% da força de trabalho ganhava entre meio e cinco salários mínimos e o restante, 5%, recebia vinte ou mais salários mínimos; (2) em 1980, 88% ganhava entre meio e cinco salários mínimos e apenas 1,6% recebia vinte ou mais salários mínimos. Assim, grande parte dos altos salários foram rebaixados para as faixas intermediárias entre 5 e 20 salários mínimos, fazendo com que o *arrocho atingisse também a classe média*. Enquanto o Ministro Delfim Netto acusava a lei de 1979 de provocar desemprego e inflação, o economista João Saboia demonstrava que os salários, desde 1979, haviam sido reajustados abaixo da inflação em 97,4% do INPC. A motivação do arrocho assentava na necessidade de baixar a inflação, que continuou aumentando. A política recessiva adotada pelo Ministro Delfim Netto, a partir de 1981, tivera efeitos nefastos sobre o proletariado. Com a recessão e o desemprego, diminuíram consideravelmente os recolhimentos previdenciários das empresas, seja em decorrência da compressão das folhas de pagamento, seja pelo aumento da sonegação. Por outro lado, a predação dos trabalhadores, os recordes de acidentes do trabalho e a queda geral da qualidade de vida – buscando reduzir propositalmente o nível de consumo da classe trabalhadora com a finalidade de aumentar as exportações - repercutiram fortemente na saúde operária (SIMÕES, 1986).

Em fevereiro de 1983<sup>18</sup>, no quadro geral do arrocho, o interesse das empresas multinacionais, das estatais, das empresas médias e pequenas e do capital financeiro nacional e internacional se interseccionou de forma específica. Com os sindicatos sob controle e o aparato legal da repressão em pleno vigor, os primeiros foram anulados. Com o aumento da rotatividade a níveis superiores aos provocados pelo FGTS, o Ministro do Trabalho, Murilo Macedo, buscou comprometer-se com as lideranças sindicais, no sentido de preparar um projeto de lei que dificultava as demissões em massa. Obrigava as empresas, por exemplo, à comunicação prévia. Por outro lado, o vice-presidente da FIESP reagiu firmemente contra a proposta, invocando a autonomia da administração empresarial para adequar o nível do quadro de pessoal aos níveis da produção. Em fevereiro de 1983, a classe trabalhadora estava dividida, a massa metalúrgica grevista desmobilizada e dispersada, pelo desemprego e rotatividade, por categorias profissionais diferentes. Por outro lado, aguçara-se a crise econômica e intensificou-se o protesto da sociedade contra as concessões adotadas pelos ministros da área econômica ao sistema financeiro internacional, nas negociações do FMI. Nos inícios de 1984, as elites nacionais e os monopólios internacionais, apoiados por uma política econômica que redistribuía desigualmente os ônus da crise, jogando-os sobre os ombros dos trabalhadores, voltavam a pronunciar-se, pelos meios de comunicação, com novas exigências de mais trabalho, abnegação e otimismo, a milhões de homens, mulheres e menores trabalhadores, como única saída possível da crise econômica (SIMÕES, 1986).

<sup>18</sup> O dia 14/01/1983 foi declarado o Dia Nacional da Luta contra o arrocho salarial e diversos protestos foram dirigidos pela Comissão Nacional Pró-CUT, além da realização de greves (SIMÕES, 1986).

Com base nos dados do Censo Demográfico de 1977, referentes a pessoas ocupadas e com rendimento, vê-se o seguinte: somente 4% dos empregados recebiam mais de 7 salários mínimos da época (enquanto a grande maioria deles, isto é, 77%, ganhava menos de dois salários mínimos); de outro lado, 32% dos empregadores ganhavam o equivalente a mais de sete salários mínimos (apenas 24% deles auferiam menos de dois salários mínimos). E estes dados ainda não refletem toda a desigualdade entre empregados e empregadores por não incluir como renda destes últimos o lucro não distribuído das empresas. Apesar do arrocho salarial, a inflação não foi debelada e os preços subiram muito mais acentuadamente do que os salários nominais - o que tem provou à contínua queda dos salários reais e sua decrescente participação na renda total, ou, em suma, a concentração da renda a favor dos lucros. No Brasil, os acréscimos de salários são inferiores aos da produtividade, não contribuindo nem mesmo as elevações de preços; apesar disso, os preços não paravam de subir e somente os lucros cresciam de forma exorbitante. De acordo com tal análise, a responsabilidade pela inflação deveria ser buscada fundamentalmente ao lado dos lucros, e não dos salários. Portanto, para não apenas limitar a inflação, mas também, e acima de tudo, redistribuir a renda, seria crucial regular o crescimento dos lucros em relação ao dos salários. Os detentores dos lucros não só auferiram uma elevada parcela da renda total, mas também controlavam a parte estratégica dessa renda total (MIGLIOLI e SILVA, 1983).

Nos primeiros anos da década de 1970, durante o chamado “milagre econômico”, a economia expandiu-se aceleradamente, apresentando um crescimento global de 11,5% ao ano entre 1969 e 1973. O investimento nesse período cresceu à inusitada taxa de 13,8% ao ano. O emprego industrial mostrou um comportamento peculiar: 8,4% ao ano entre 1970 e 1974 no Brasil e 8,8% ao ano em São Paulo. Já no período seguinte, todavia, marcado pela desaceleração econômica<sup>19</sup>, houve um crescimento global do produto da ordem de 6,8% ao ano entre 1973 e 1979 e industrial de 6,6% ao ano entre os mesmos anos. O investimento cresceu a taxas mais baixas que as anteriores: 7% para o total da economia e apenas 1,1% ao ano no setor industrial. Conforme já visto anteriormente, a partir de 1980, especialmente no segundo semestre, o governo brasileiro optou claramente por uma política recessiva para combater a inflação e aos desajustes externos da economia. Consequentemente, a desaceleração no crescimento industrial manifestou-se com maior nitidez. Em vários ramos já se observavam no 1º semestre de 1981 quedas absolutas no valor da produção industrial. Tais fenômenos foram também claramente visíveis em outros setores, como o comércio e alguns serviços (SOUZA, 1983).

Como resultado desse processo de desaceleração no crescimento do investimento e da produção - que é observável desde 1974 - e, como decorrência da política recessiva, houve uma diminuição do ritmo da expansão do emprego industrial. Tomando os dados da FIESP para a área metropolitana de São Paulo, que poderia ser considerada uma espécie de termômetro da situação do emprego, notou-se que no período 1970-1974 a expansão foi de 9,2% ao ano, desacelerando-se entre 1974 e 1980 para 2,9% ao ano. A situação ganhou contornos dramáticos no final de 1980 e começos de 1981. Segundo a FIESP, o emprego industrial caiu 4% no primeiro semestre de 1981 em relação ao mesmo período do ano anterior; o emprego em maio de 1982 era 13% menor que em outubro de 1980. A situação observada em São Paulo nada mais foi do que uma manifestação clara da situação real do país à época. Observou-se que a partir de 1980 os índices diminuíram sensivelmente até registrar uma queda de 7% no emprego em dezembro de 1981 (SOUZA, 1983).

---

<sup>19</sup> Foi na segunda metade dos anos 1970 que se observou o processo de favelização das cidades médias do interior de São Paulo. Neste mesmo período, as transformações na agricultura brasileira determinaram uma aceleração nos processos migratórios para as zonas urbanas (SOUZA, 1983).

Como consequência das duas tendências contrapostas na segunda metade dos anos 1970 - desaceleração do ritmo de geração de empregos no núcleo moderno da economia e concentração populacional nas grandes metrópoles - chegamos ao limiar da década de 1980 com uma situação delicada no mercado de trabalho urbano. Por um lado, as taxas de desemprego aberto cresceram, ainda que de maneira suave, ao longo da segunda metade da década de 1970. Por outro lado, o contingente de pessoas que necessitou recorrer a formas de auto ocupação e emprego precário aumentou, fazendo com que a renda média dos subocupados caísse em relação à remuneração de outros segmentos de trabalhadores. É bastante apreciável o crescimento das taxas de desemprego aberto em todas as regiões metropolitanas, especialmente entre dezembro de 1980 e abril de 1981. De toda forma, taxas de desemprego superiores a 7% em uma economia como a brasileira podem ser consideradas altas. Deste modo, retratado pelos dados do IBGE, a situação do emprego durante todo o ano de 1981 e começo de 1982 era bastante grave. Belo Horizonte, Salvador, Rio de Janeiro e Recife mostraram taxas em torno dos 9%, e São Paulo, mais de 7%. Apenas Porto Alegre manteve-se abaixo dessa cifra. Considerando que a força de trabalho dessas seis áreas metropolitanas somava 11,2 milhões de pessoas, a cifra de desempregados nesse período girava em torno de 900 mil pessoas apenas nessas cidades, das quais 330 mil estavam em São Paulo e quase 310 mil no Rio de Janeiro (SOUZA, 1983).

Também em relação ao desemprego, outras fontes corroboravam as informações do IBGE, sugerindo uma situação ainda mais grave. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realizou uma pesquisa domiciliar durante os meses de abril e maio de 1981 na Grande São Paulo, destinada a avaliar a situação ocupacional. A metodologia empregada foi mais sofisticada tecnicamente que a do IBGE, pois foi utilizado um tipo de questionário bastante detalhado que permitia uma medição mais acurada dos problemas de emprego. Considerando-se desempregados os que procuravam trabalho nos últimos três meses e continuavam procurando, a taxa subiu a 10,8%, sendo de 15% a 17% nas regiões periféricas da cidade. Ademais, a pesquisa permitiu mostrar que com os “trabalhadores desalentados” o desemprego subiria a 12,8%. Um dado impressionante da pesquisa foi que 50% dos desempregados aspiravam receber menos de Cr\$ 10.000,00 nos empregos que estavam procurando, quando o salário mínimo era de Cr\$ 5.788,80 em abril e de Cr\$ 8.464,80 em maio daquele ano. Isso revela como o desemprego afetava especialmente as camadas de baixa renda. Seguem outras revelações importantes da pesquisa: (1) 73% dos desempregados procuravam trabalho para garantir o atendimento das necessidades essenciais de suas famílias; (2) 88% dos desempregados já haviam trabalhado antes; (3) 58% dos desempregados estavam nessa situação há menos de 3 meses; (4) os setores que mais desempregaram foram: indústria metalúrgica, construção civil, comércio e transportes (SOUZA, 1983).

A análise desenvolvida permite prognosticar também uma elevação nas taxas de subemprego e a deterioração da remuneração média das pessoas. Em geral toma-se como subempregada a pessoa que, trabalhando ao menos 40 horas por semana, ganha menos que o salário mínimo legal regional. Trata-se de uma medição que tende a minimizar o problema do subemprego, mostrando apenas sua parte mais grave, ou seja, as pessoas que sequer conseguem auferir o salário mínimo. O número de pessoas que recebia menos que o salário mínimo regional cresceu 72% entre março e maio de 1981 nas seis principais áreas metropolitanas do país (tabela 5). As taxas de subemprego (número de subempregados dividido pela População Economicamente Ativa - PEA) duplicaram em São Paulo e Porto Alegre, onde eram mais baixas e onde também o desemprego era menor. As taxas de subemprego em Belo Horizonte e Recife alcançavam cerca de 20% e subiam a 25% em Salvador. Somando-se as taxas de desemprego de maio de 1981 com

as do subemprego observamos que 23% da força de trabalho dessas seis áreas metropolitanas, ou estava desempregada ou recebia menos que o salário mínimo regional. Em outras palavras, quase 1 de cada 4 membros da PEA estava desempregado ou “gravemente” subempregado, não tendo acesso a um emprego adequado, segundo os padrões vigentes, que definem o salário mínimo como a menor remuneração para o trabalho. Na área metropolitana de São Paulo, onde a situação era relativamente “melhor” que nas regiões periféricas, essa proporção alcançava 20% e em Salvador somava 35%, situando-se próxima aos 30% em Belo Horizonte e Recife. Em conjunto temos, pois, quase 2,6 milhões de trabalhadores em péssima situação em relação ao emprego (SOUZA, 1983).

**Tabela 5. Taxas de subemprego em seis áreas metropolitanas<sup>1</sup> (Percentagem sobre a força de trabalho)**

	Março/1981		Maio/1981	
	%	Nº Subempregados	%	Nº Subempregados
São Paulo	6,35	295.408	12,53	582.908
Rio de Janeiro	8,11	279.487	13,19	454.553
Belo Horizonte	12,39	122.983	19,01	188.693
Porto Alegre	6,70	56.621	12,11	102.344
Recife	15,31	108.915	19,33	110.432
Salvador	13,39	76.497	25,0	178.419
Total	8,36	939.911	14,41	1.617.346

Fonte: IBGE; SOUZA (1983, p. 150).

<sup>1</sup> Pessoas que trabalham 40 horas ou mais e recebem menos que o salário mínimo regional. Trata-se, pois, de uma estimativa mínima do subemprego.

Por força da política econômica adotada pelo governo, o país entrou numa trajetória recessiva que possuía uma evolução característica. A diminuição do emprego e dos salários (golpeados pela inflação) significou a queda na massa total de salários, caracterizando um efeito “realimentador” da recessão, via queda na massa de salários, que tinha uma certa defasagem em relação ao início da crise. Nos níveis de desemprego e subemprego a que o país chegou nessa crise não bastava apenas “reativar a economia”. A indústria teria de crescer 20% em 1982 apenas para repor o nível de emprego em 1980. Isso exigia das autoridades governamentais a definição de uma clara política de emprego. O meio mais rápido e eficaz para alcançar esse objetivo foi a expansão do gasto público na prestação de serviços e construção de infraestrutura social. Eram gritantes as deficiências do país nas áreas de educação, saúde, saneamento, habitação<sup>20</sup> e transportes, atividades para onde poderiam canalizar-se os gastos do Estado, de modo a superar

<sup>20</sup> O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi um êxito como solução *capitalista* para o problema da moradia e, em parte, do saneamento urbano. Ou tinha sido, até 1981. Em 1983, ele não só deixou de ser uma solução em qualquer nível, mas se transformou num problema geral. Isso pela subordinação da política salarial aos desígnios do FMI. Com o aumento da inflação a inadimplência generalizou-se. Em meados de 1984, ultrapassava os 50% dos financiamentos sem retorno. Novos financiamentos imobiliários, por sua vez, foram inviabilizados em virtude da queda da renda real dos assalariados e da classe média. A crise do SFH reproduziu, em escala doméstica e ao alcance da compreensão do senso comum, a formidável dimensão da crise financeira geral (TAVARES e ASSIS, 1985).

crônicas mazelas sociais e eliminar os problemas de emprego. A alternativa de política econômica tendente a elevar o emprego foi claramente conflitante com a política de controle da inflação, de corte eminentemente monetarista e recessivo (SOUZA, 1983, p. 151-153).

A política econômica teve em seu conjunto uma única coerência: a da exclusão, mantendo segregada dos frutos do processo de desenvolvimento quase metade da população brasileira. Trata-se de um processo excludente interno atrelado a um movimento firme e acelerado de financeirização da economia mediante a crescente internacionalização de seu setor moderno vinculado ao crédito bancário internacional. Neste contexto, na base da pirâmide social, a mobilidade horizontal e espacial significou a emergência de bolsões de miséria. Milhões de trabalhadores rurais em peregrinação na busca de sobrevivência percorriam o Brasil. Milhões desaguaram nas grandes cidades, fazendo o estágio temporário na construção civil, inchando as periferias e desembocando finalmente na marginalidade. Nas fábricas, a idade de mais de 70% dos trabalhadores oscilava entre 18 e os 24 anos. Terminada a estabilidade no emprego, tão louvada no Japão, mas execrada pelo empresariado brasileiro e o multinacional aqui instalado, o rodízio da mão de obra expelia a população trabalhadora como se fosse óleo queimado. O mercado de trabalho informal se agigantou, a participação feminina aumentou. Cada família se esforçava por dobrar o número de membros na força de trabalho para pagar a mesma cesta de subsistência. Subiu o custo da alimentação, do aluguel e do transporte. Caíram os preços relativos dos eletrodomésticos e dos automóveis. Assim se distorciam os padrões de produção e consumo com referência à base de necessidades concretas da sociedade brasileira. Mas o mercado em seu conjunto, expandiu-se (TAVARES e ASSIS, 1985).

Portanto, a realidade social brasileira dos anos de autoritarismo foi marcada pela debilidade do poder sindical. Para a massa dos assalariados, o parâmetro básico na determinação da remuneração é o salário mínimo, que é estabelecido unilateralmente pelo Poder Público. O declínio considerável por ele sofrido, relativamente à renda per capita do país somente se explica pela anulação de um poder sindical historicamente débil. Assim, dar transparência à ação do Estado para submetê-lo ao controle da sociedade não significa torná-lo ineficaz. Torna-se fundamental restituir ao Estado a autonomia de ação e eficiência no que concerne aos instrumentos clássicos da política econômica nos âmbitos fiscal, monetário, creditício e cambial (FURTADO, 1982a).

### **Considerações finais**

Este capítulo teve como propósito apresentar as respostas políticas do planejamento governamental doméstico levado a efeito pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) à *crise econômica estrutural* dos anos 1970 e 1980. Esta, por sua vez, no plano da América Latina e do Brasil, em particular, acarretou a dissolução do Estado desenvolvimentista assentado no protecionismo econômico e no modelo de industrialização substitutivo de importações (ISI).

Primeiramente, fatores de ordem *exógena* como as crises do petróleo de 1973, o aumento bruto das taxas de juros pelo governo americano em 1979, a retração do crédito e da liquidez internacionais convergiram para incrementar a crise fiscal e de endividamento do Estado brasileiro. A crise do sistema financeiro norte-americano, proveniente da inesperada alta de juros, explica, em grande parte, porque o sistema financeiro (banqueiros) dos países desenvolvidos, bem como o FMI foram implacáveis com a América Latina, pois, dentro da ótica racional do capitalismo, necessitavam salvar seus bancos.

Em segundo lugar, fatores de ordem *endógena* como a incapacidade política e decisória dos tecnocratas incumbidos da gestão macroeconômica, em razão da adoção de uma estratégia recessiva para o enfrentamento da crise contribuíram, paradoxalmente, para o seu agravamento. Se a crise econômica estrutural, no caso do Brasil, convergiu para a decrepitude do Nacional-Desenvolvimentismo enquanto um legado institucional dos anos 1930; no âmbito da Europa, ela culminou na supressão do *Welfare State* Socialdemocrata construído no pós-II Guerra Mundial, ancorado em políticas sociais robustas e no pacto entre capital/trabalho.

Ao analisar o comportamento dos atores domésticos diante do quadro da crise econômica estrutural, o capitalismo financeiro nacional - em posição de subordinação - efetuou uma coalizão de caráter liberal/rentista com o capital financeiro internacional, em detrimento do setor produtivo nacional e da classe trabalhadora, sujeita ao arrocho salarial e a condições de trabalho aviltantes. O arrocho salarial também atingiu a classe média, que sofreu um processo de empobrecimento. Somada a um processo decisório extremamente centralizado, fechado e insulado, a alternativa recessiva foi escolhida pelos tecnocratas da política macroeconômica do Estado ditatorial a fim de tentar restabelecer a *credibilidade* perante a comunidade financeira internacional. A consequência foi a perda deliberada da autonomia e da *soberania nacional* sobre a formulação da política econômica, obstruindo a capacidade de criar uma alternativa à recessão imposta pelo FMI.

Para além da perda de autonomia, o que se verificou foi a dolarização do sistema financeiro privado e do sistema de empresas públicas, que terminaram por conduzir o país ao encilhamento financeiro, externo e interno. O processo de endividamento financeiro atrelou o destino da economia como um todo e, particularmente, o funcionamento e a expansão do setor público e do setor financeiro privado aos azares da evolução descontrolada do sistema de crédito internacional. Quando este rompeu, em setembro de 1982, o Brasil se encontrava à beira da insolvência e teve de recorrer ao FMI para renegociar sua dívida. A equipe econômica desmoralizada e sob o desprezo até daqueles a quem melhor serviu, os ricos e os muito ricos, repassou à Nova República a imensa conta de três grandes dívidas herdadas: a dívida externa da Nação, a dívida interna do setor público e a dívida social dos beneficiários de duas décadas de autoritarismo (TAVARES e ASSIS, 1985).

No quadro de um poder sindical inerte, o empresariado nacional contou com a aquiescência do Estado autoritário para usurpar em demasia os direitos dos trabalhadores via retirada da estabilidade no emprego, evidenciando a face centralizadora de um modelo de desenvolvimento excludente. Diante das crescentes reivindicações sociais, a promulgação da *Lei Salarial de 1979* pelo governo não surtiu efeitos, na medida em que a inflação consumia progressivamente os salários e a renda das camadas trabalhadoras. Em suma, as repostas políticas do planejamento governamental doméstico do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) à crise econômica estrutural do Estado brasileiro constituíram um misto de desemprego, subemprego, aumento da informalidade, êxodo rural (em razão da miséria do campo), pobreza urbana, arrocho salarial e, portanto, deterioração do tecido social.

### Referências Bibliográficas:

ABREU, Marcelo de Paiva e FRITSCH, Winston. (1983), “As Lições da História: 1929 e 1979?” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- ARIDA, Pársio. (1983a), “Introdução” in ARIDA, Pársio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ARIDA, Pársio. (1983b), “Austeridade, Autotelia e Autonomia” in ARIDA, Pársio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BACHA, Edmar L. (1983), “Por uma Política Econômica Positiva” in ARIDA, Pársio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BACHA, Edmar. L. e MALAN, Pedro. S. (1988), “A dívida externa brasileira: do milagre ao Fundo”. In: Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BAER, Werner. (1978), “O Crescimento brasileiro e a Experiência do Desenvolvimento: 1964-1975”. In ROETT, Riordan (Org.), *O Brasil na Década de 1970*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. (1975), “Distribuição de renda: uma visão da controvérsia”. In: TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- BONELLI, Regis. (1983), “Investimento e Emprego Face a Desequilíbrios Externos e Internos” in ARIDA, Pársio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2003), *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1990), “Da crise fiscal à redução da dívida”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.), *Dívida Externa e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1982), *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- CAMARGO, José Márcio. (1983), “Do Milagre à Crise” in ARIDA, Pársio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARNEIRO, Dionísio D. e MODIANO, Eduardo. (1990), “Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984”. In: Marcelo de Paiva Abreu (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- CARNEIRO, Dionísio Dias. (1983), “O Terceiro Choque: é possível evitar-se a depressão?” in ARIDA, Pársio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARNEIRO, Dionísio Dias. (1994), “1974-1994: os desafios da estabilização postergada”. In: LAMOUNIER, Bolívar, CARNEIRO, Dionísio D. e ABREU, Marcelo de P. (Orgs.). *50 anos de Brasil: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CARNEIRO, Ricardo. (2002), *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Unicamp.
- CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco E. P. de (1985), *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- COUTINHO, Luciano G. (1982), “Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista: Estado, Estagflação e Riscos Financeiros” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata. (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.
- COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz G. de M. (1982a), “Política Econômica, Inflexões e Crise” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.),

*Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.

COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. (1982b), “Estado, Sistema Financeiro e Forma de Manifestação da Crise: 1929-1974”, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.

CRUZ, Paulo Davidoff. (1983), “Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.

CYSNE, Rubens. P (1994), “A economia brasileira no período militar”. In: Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D’Araújo (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

FISHLOW, Albert (1988), “Uma história de dois presidentes: A economia política da gestão da crise”. In: Alfred Stepan (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FISHLOW, Albert (1986), “A Economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/1984”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, n. 3, dezembro, p. 507-550.

FISHLOW, Albert (1973), “Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy”. In: STEPAN, Alfred (Ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press.

FURTADO, Celso. (1982a), *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1982b), *A Nova Dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1983), *Não à Recessão e ao Desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GOUREVITCH, Peter (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

HERMANN, Jennifer. (2005a), “Auge e declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa”, in *Economia Brasileira Contemporânea*. Fabio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

HERMANN, Jennifer. (2005b), “Reformas, Endividamento Externo e o ‘Milagre’ Econômico (1964-1973)”, in *Economia Brasileira Contemporânea*. Fabio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. (1983), “A Programação do Setor Externo em 1983: uma breve análise crítica” in ARIDA, Pésio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LANGONI, Carlos. G. (1985), *A Crise do Desenvolvimento: uma estratégia para o futuro*. Rio de Janeiro: José Olympio.

LOPES, Francisco L. (1983), “A Crise do Endividamento Externo: alguns números e suas consequências” in ARIDA, Pésio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MALAN, P; e BONELLI, R. (1983), “Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos anos 80”. *Texto para Discussão*, n. 60, nov. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

MALAN, Pedro Sampaio. (1983), “Recessão e Renegociação” in ARIDA, Pésio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. (1979), *Acumulação Monopolista e Crises no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- MELLO, João M. C. de e BELLUZZO, Luiz G. de M. (1982), “Reflexões sobre a Crise Atual” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.
- MIGLIOLI, Jorge e SILVA, Sérgio. (1983), “Redistribuição: Um Problema de Salários e Lucros” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.
- MODIANO, Eduardo M. (1983), “Choques Externos e Preços Internos: dificuldades da política de ajuste” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1983), “Organização e Disfunções da Política Econômica” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- POSSAS, Mario Luiz. (1983), “Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil: notas introdutórias” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.
- REICHSTUL, Henri Philippe e COUTINHO, Luciano G. (1983), “Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.
- RESENDE, André Lara. (1983), “A Ruptura no Mercado Internacional de Crédito” in ARIDA, Pérsio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SÁ EARP, Fabio e PRADO, Luiz Carlos Delorme (2003), “O Milagre Brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973)” em Ferreira, J. e Delgado, L. (Orgs). *O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Coleção *O Brasil Republicano*. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SERRA, José. (1982a), “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra”. In: BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, vol. 1.
- SERRA, José (1982b), “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de após-Guerra: a crise recente”, *Revista de Economia Política*, Vol. 2/3, julho/setembro.
- SERRA, José. (1982c). “As Desventuras do Economicismo: três teses equivocadas sobre a conexão entre autoritarismo e desenvolvimento”. In: COLLIER, David (Org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SIMÕES, Carlos. (1986), *A Lei do Arrocho: Trabalho, Previdência e Sindicatos no Regime Militar – 1964/1984*. Petrópolis: Vozes.
- SINGER, Paul. (1975), “Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil”. In: TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SOUZA, Paulo Renato. (1983), “Os Impasses Atuais das Políticas de Emprego e de Salário” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.),

- Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.
- TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, João Carlos de. (1985), *O Grande Salto para o Caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- TAVARES, Maria da Conceição. (1983), “O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, vol.2.
- TAVARES, Maria da C. e BELLUZZO, Luiz G. de M. (1982), “Notas Sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil” in BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. e COUTINHO, Renata (Orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Brasiliense: São Paulo, vol.1.
- TAVARES, Maria da Conceição. (1975), “Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar”. In: TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- TAVARES, Maria da Conceição. (1973), *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- WERNECK, Rogério L. F. (1983), “Estrangulamento Externo e Investimento Público” in ARIDA, Pécio (Org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VIANNA, Maria Lucia. T. W (1987). *A Administração do Milagre: O Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Rio de Janeiro: Vozes.