

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Três Ensaio sobre Economia Brasileira no Período 1967-
1988: Inter-relação entre Aspectos de Economia Política e
Política Econômica e o Surgimento e Consolidação do
Pensamento da Unicamp

BRUNO RODAS BORGES GOMES DE OLIVEIRA

Rio de Janeiro

2020

Bruno Rodas Borges Gomes de Oliveira

**Três Ensaios sobre Economia Brasileira no Período
1967-1988: Inter-relação entre Aspectos de Economia
Política e Política Econômica e o Surgimento e
Consolidação do Pensamento da Unicamp**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld M. Bastos

Rio de Janeiro

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

O48 Oliveira, Bruno Rodas Borges Gomes de.

Três ensaios sobre economia brasileira no período 1967-1988: inter-relação entre aspectos de economia política e política econômica e o surgimento e consolidação do pensamento da Unicamp / Bruno Rodas Borges Gomes de Oliveira. – 2020.
136 f.; 31 cm.

Orientador: Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2020.

Bibliografia: f. 124 - 136.

1. Pensamento econômico. 2. Demanda efetiva. 3. Economia política. I. Bastos, Carlos Pinkusfeld Monteiro, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 330.1

BRUNO RODAS BORGES GOMES DE OLIVEIRA

Três Ensaios sobre Economia Brasileira no Período 1967-1988: Inter-relação entre Aspectos de Economia Política e Política Econômica e o Surgimento e Consolidação do Pensamento da Unicamp

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia.

Aprovada por:

Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld M. Bastos (IE/UFRJ) - Orientador

Prof. Dr. Ricardo Alberto Bielschowsky (IE/UFRJ)

Prof. Dr. Eduardo Costa Pinto (IE/UFRJ)

Prof. Dr. Guilherme Santos Mello (IE/UNICAMP)

Prof. Dr. Victor Leonardo F. Carvalho de Araújo (UFF)

Rio de Janeiro

Julho de 2020

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a meu orientador, Carlos Pinkusfeld, por quem tenho grande admiração. Não só pelo suporte crucial no desenvolvimento da tese, mas por todos os ensinamentos ao longo desses anos (desde o mestrado). Agradeço também a outros amigos e pesquisadores da UFRJ. Ao Miguel, pelas importantes sugestões e indicações de literatura relacionados ao ensaio sobre a Unicamp (sem implicá-lo nos erros remanescentes); ao Rodrigo, pelos comentários sobre o terceiro ensaio, pelos esclarecimentos relacionados aos modelos de crescimento e pela proximidade e apoio ao longo de todos esses anos; e ao Kaio, por algumas importantes discussões e pelo apoio em geral. Dentro da UFRJ, agradeço, ainda, a outros professores do Instituto de Economia, que certamente influenciaram na forma como hoje vejo e penso a economia, sobretudo ao Carlos Medeiros, Franklin Serrano, Fábio Freitas e Eduardo Pinto.

Sou muito grato também a outras pessoas que estiveram presentes nesse processo. Principalmente ao meu irmão Sérgio, pelo suporte incondicional em diversos sentidos, mas também ao Arthur, à Juliana e ao Cidão. Agradeço ainda aos amigos de longa data Fábio, Fernando, Barp, Murilo e Danillo

E agradeço à minha família, que apesar da distância, sempre me apoiou. Em especial, à minha mãe (Miriam) e ao meu pai (Vandil, *in memoriam*), sem os quais eu não teria chegado até aqui, à minha querida irmã, Livia, e ao Beto.

Por fim, agradeço à CAPES pelo apoio financeiro recebido nesses anos.

“A humanidade entrou em choque
Ninguém se entende mais

Os homens na face da terra
Não querem paz, só pensam em guerra
Querem alcançar o infinito
Querem conseguir o que não está escrito

O mal suplantou a bondade
A mentira superou a verdade

Quem tem muito quer ter mais
Quem não tem resta sonhar
Quem não estudou é escravo
De quem pôde estudar

Os direitos humanos são iguais
Mas existem as classes sociais

Eu não sou de guerra, sou de paz
Quero trabalhar para poder ter
É tendo que a gente pode dar
Eu quero ser livre e liberar
Eu quero estudar e aprender
Eu só quero aprender para ensinar”

(Aluísio Machado – A Humanidade)

RESUMO

Esta tese é composta por três ensaios que buscam integrar tanto aspectos de reflexão crítica de teoria econômica, como de conexão entre movimentos sócio-políticos e decisões de política econômica e social no Brasil, no período que vai de 1967 a aproximadamente fins dos anos 1980. O primeiro ensaio faz uma releitura do período do “milagre econômico”, buscando sublinhar os avanços teóricos dos autores ligados ao recém-criado Instituto de Economia da Unicamp, assim como questionar visões que se tornaram praticamente consensuais sobre o período (inclusive nos mencionados autores), como a de que a concentração de renda da época havia sido funcional ou necessária ao elevado crescimento. O segundo ensaio analisa criticamente a evolução no pensamento da Unicamp entre as décadas de 1970 e 1990, visando apontar uma mudança de foco teórico entre estes anos, bem como questionar alguns pontos de tal mudança, que podem ter implicações negativas em termos de propostas de políticas de desenvolvimento/crescimento econômico, em especial a reduzida ênfase conferida nos trabalhos da segunda fase ao papel dos gastos públicos (autônomos). Por fim, um terceiro ensaio analisa, a partir da rearticulação de interesses entre as classes e frações de classe sociais, a trajetória de enfraquecimento do Estado desenvolvimentista e de consolidação do projeto neoliberal no Brasil, que se deu em meio ao processo de reabertura política, de luta por uma Constituição socialmente menos excludente e das mudanças teóricas da Unicamp analisadas no ensaio 2, que coincidem temporalmente e são coerentes com a maior aproximação dos “economistas críticos” de tal “escola” a parte do empresariado no processo de redemocratização.

Palavras-chave: pensamento da Unicamp; demanda efetiva; enfraquecimento do Estado desenvolvimentista; gastos autônomos; “economistas críticos”.

ABSTRACT

This dissertation is composed by three essays that seek to integrate aspects of economic theory critical reflection as well as of the connection between socio-political movements and economic and social policy decisions in Brazil from 1967 to approximately the end of the 1980s. The first essay rereads the period of the “economic miracle”, intending to highlight the theoretical advances of the authors linked to the recently created Economic Institute of Unicamp, as well as to question interpretations that became virtually consensual about the period (including the mentioned authors’ views) like the one that sees the period’s income concentration as functional or necessary to the high economic growth of the time. The second essay critically analyzes the evolution in the economic thinking of Unicamp between the 1970s and the 1990s, aiming to point a theoretical focus change and to question some aspects of this change that may have negative implications in terms of development/economic growth policy propositions, in particular the reduced emphasis directed to the role of public (autonomous) expenditure in the work of the second phase. Finally, the third essay analyzes, based in interests rearticulation between social classes and fractions of these classes, the weakening trajectory of the developmental State and the consolidation of the neoliberal project in Brazil that were held in between the political opening process, the struggle for a less socially excluding Constitution and Unicamp’s theoretical changes analyzed in essay 2, which temporally coincide and are coherent with the closer approximation of the “critical economists” of this institution to part of the entrepreneur in the political opening process.

Keywords: Unicamp’s thinking; effective demand; weakening of the developmental State; autonomous expenditure; “critical economists”.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
ENSAIO 1 - CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS ANOS DO “MILAGRE ECONÔMICO”: UMA RELEITURA COM BASE NOS AVANÇOS TEÓRICOS NA MACROECONOMIA DA DEMANDA EFETIVA.....	15
1 Introdução.....	15
2 Revisão Descritiva (1967-1973).....	18
2.1 Resultados Gerais.....	20
2.2 Resultados Distributivos.....	23
3 Das Visões Pessimistas de Santos (1970) e Furtado (1966) ao Crescimento Puxado pela Demanda de Tavares e Serra (1973 [1971])	25
3.1 Análise Crítica do Dependentismo Marxista de Santos (1970).....	26
3.2 Do “Estagnacionismo” de Furtado (1966) ao Crescimento Liderado pela Demanda de Tavares e Serra (1973 [1971]).....	28
4 Revisão Crítica sobre os Determinantes do Crescimento do “Milagre Econômico”.....	32
4.1 Leituras Clássicas sobre o “Milagre”.....	32
4.2 Releitura sobre o Período do “Milagre Econômico”.....	39
5 Aspectos Sociais do “Milagre Econômico”.....	46
6 Conclusão.....	52
ENSAIO 2 – UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO DA UNICAMP ENTRE AS DÉCADAS DE 1970 E 1990.....	54
1 Introdução.....	54
2 A “Escola de Campinas”.....	56
3 Unicamp I.....	61
4 Unicamp II.....	69
5 Comentários Críticos.....	75
6 Conclusão.....	81
ENSAIO 3 – ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: UMA ANÁLISE DA ECONOMIA POLÍTICA DOS ANOS 1970 E 1980.....	83
1 Introdução.....	83
2 Pressupostos Teóricos.....	86
3 Contexto Internacional.....	89
3.1 Transição ao Neoliberalismo nos Países Centrais.....	89

3.2 Impactos da Transição Neoliberal no Centro sobre a Periferia do Capitalismo.....	94
4 Acirramento dos Conflitos de Interesses: 1974-1979.....	96
4.1 Conflitos Intra-Capital e Mobilizações Burguesas Durante o Governo Geisel.....	96
4.1.1 A Campanha Antiestatização.....	99
4.1.2 O “Documento dos Oito”.....	101
4.2 Recrudescimento dos Movimentos Operários e Sociais.....	107
5 Transição nos Anos 1980: Abertura Política e Fortalecimento da Visão Antiestatização.....	108
5.1 Aliança “Economistas Críticos” - Frações do Empresariado Industrial: Resiliência do Desenvolvimentismo.....	108
5.2 Consolidação da Visão Antiestatização.....	113
6 Conclusão.....	119
CONCLUSÃO.....	121
REFERÊNCIAS.....	124

INTRODUÇÃO

Esta tese é composta por três ensaios que buscam integrar tanto aspectos de reflexão crítica de teoria econômica, como de conexão entre movimentos sócio-políticos e decisões de política econômica e social no Brasil, no período que vai de 1967 a aproximadamente fins dos anos 1980.

De uma perspectiva mais ampla, este período envolve a consolidação de um regime desenvolvimentista autoritário, seu desgaste, crise e transição a um novo projeto hegemônico, ou estrutura institucional, neoliberal, que se daria em meio ao processo de redemocratização e de posterior formulação de uma nova Constituição. Apesar de esta última incluir importantes ganhos sociais, refletindo demandas de movimentos trabalhistas e sociais, a tendência a partir da segunda metade dos anos 1970 foi de fortalecimento crescente de visões contrárias ao intervencionismo estatal.

Dentro desse quadro geral, inicialmente temos o período do “milagre econômico” (1968-1973), que se deu em meio ao acirramento do autoritarismo militar (amparado pelo AI-5 de 1968), poucos anos após o golpe de 1964.

Com o foco do governo declaradamente direcionado à aceleração do processo de desenvolvimento econômico, “que condicionará toda a política nacional, no campo interno como nas relações com o exterior” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1967, p. 6-7), registrou-se, nesses anos, taxas de crescimento agregadas recordes, puxadas pelo setor industrial, mas não limitadas a este. A agricultura passou por um processo de modernização com diversificação de produção, que se juntou ao crescimento da exportação de manufaturados para inaugurar um período de dinamismo externo inédito na história do país, até então restrito à exportação de poucas *commodities*.

Esses anos representaram também uma forma de modernização conservadora, ou seja, apesar de um amplo processo de modernização estrutural, certas heranças da desigualdade histórica brasileira foram, de alguma forma, renovadas no novo arranjo urbano que se tornava preponderante na estrutura de distribuição populacional do país.

O período que se seguiu ficou marcado na historiografia de economia brasileira sobretudo pelo II PND, último grande plano de desenvolvimento no país. Findos os anos do “milagre econômico”, a economia começava a mostrar sinais de desaceleração, certo descontrole da inflação, além de desequilíbrios em transações correntes (após o primeiro choque do petróleo em 1973), de modo que o governo teve que optar entre realizar um ajuste

de curto prazo da economia às novas condições, o que significaria brechar o processo de industrialização e elevado crescimento, ou, a opção escolhida, seguir com estes últimos – enquanto houvesse financiamento externo abundante –, através de um ajuste na estrutura produtiva, visando consolidar o parque industrial nacional e reduzir a vulnerabilidade externa típica dos países periféricos.

Tal opção inicialmente foi acatada com certo entusiasmo pela maior parte do empresariado industrial, mas logo a seguir acirram-se conflitos entre as frações de classe dominantes e explicitam-se insatisfações de parte desses segmentos perante o governo, como projetadas nos movimentos burgueses antiestatização e pela reabertura política. Ao mesmo tempo há um fortalecimento da oposição partidária oficial, após os resultados expressivos do MDB nas eleições de 1974, e começam a ganhar volume movimentos sociais e trabalhistas diversos, com destaque para o movimento grevista do final da década, concentrado no ABC paulista.

De qualquer forma, a média de crescimento do PIB até 1979 manteve-se relativamente elevada e, no que se refere às mudanças estruturais, pode-se dizer que o plano obteve êxito significativo na substituição de importações sobretudo de produtos intermediários, além de avanços consideráveis na diversificação da pauta exportadora, aumentando inclusive a participação de produtos manufaturados, que já vinha ocorrendo desde os anos anteriores, como visto.

Em relação aos resultados sociais, houve alguma melhora na distribuição da renda e na provisão de alguns bens e serviços de cunho essencial, porém sem alterar significativamente a tendência geral concentradora dos governos militares.

Finalmente, a opção de crescimento com mudança estrutural, permitida pelo acesso ao financiamento (via empréstimos em dólar) para cobrir o déficit externo, sofreria um forte revés com os choques externos do final dos anos 1970, inaugurando o período que ficaria conhecido como a “década perdida”.

As medidas de política econômica contracionista que se seguiram, visando reduzir a absorção interna, gerar as divisas necessárias ao fechamento do balanço de pagamentos e conter a aceleração da inflação, resultaram numa forte queda da taxa média de investimento e crescimento do PIB ao longo da década, caracterizando um período de “export-led stagnation” (MEDEIROS; SERRANO, 2001).

Tampouco tais medidas foram capazes de conter sustentavelmente a inflação, pelo contrário, mesmo com os diversos planos de estabilização da segunda metade da década, parte

dos quais já havia assimilado a ineficácia do receituário ortodoxo nesse sentido e a relevância da eliminação da inércia inflacionária como elemento central de uma política de estabilização.

Seguindo a onda liberalizante dos países centrais, esses anos (1980) representaram, também, um período de transição ao neoliberalismo, que internamente foi complexificado não só pelo processo de reabertura política, que começa a se desenhar ainda na década de 1970 - tanto pela política doméstica de “distensão” como pela mudança de postura geopolítica do governo Carter - e se consolida com a eleição indireta de um governo civil em 1985; como por certo fortalecimento dos movimentos sociais e trabalhistas vindo desde o final dos anos 1970, que contribuiriam para importantes ganhos sociais na Constituição de 88, num momento em que a tendência na maioria dos países centrais caminhava em direção oposta. A despeito deste último aspecto, a resultante mais geral foi um intenso recuo na participação do Estado na coordenação e estímulo a investimentos, representando uma “quebra” com o intervencionismo das décadas anteriores.

É importante reforçar que a trajetória descrita acima, e especificamente a virada antidesenvolvimentista que começa a ganhar contornos na segunda metade dos anos 1970, a partir da maior explicitação de posições antiestatização, não ocorreu num vácuo internacional. Assim como o desenvolvimentismo brasileiro ilustrou a dominância no cenário internacional de ideologias mais intervencionistas e das políticas econômicas correspondentes no pós-guerra, a virada antidesenvolvimentista/antiestatista se inseriu num contexto internacional de mudança radical da forma de gestão do capitalismo (ver Bastos e Oliveira (2021)).

O período em questão, mais particularmente do final dos anos 1960 a início dos 1980, foi extremamente fértil não só do ponto de vista de mudanças econômicas profundas como também do desenvolvimento de ideias que renovaram a reflexão da heterodoxia econômica brasileira.

O cenário de crescimento com manutenção de disparidades sociais e regionais não parecia tão claro a vários intérpretes da economia brasileira no período. Muitos supunham que a desaceleração do crescimento observada ao final do período do Plano de Metas era sinal de uma incapacidade estrutural de a economia voltar a apresentar novamente elevadas taxas de variação do PIB.

A compreensão do que estava se passando, ou o que poderia explicar uma aceleração do crescimento tão grande como a do “milagre econômico”, exigia uma renovação do instrumental analítico dos economistas estruturalistas de então, o que foi conseguido com a introdução de forma mais coerente e sistemática do Princípio da Demanda Efetiva, para explicar, ou resolver, os “problemas de realização dinâmica”. Este avanço, que pode ser

creditado em boa medida à obra de Maria da Conceição Tavares, encontrou um ambiente de desenvolvimento institucional propício com a criação do Instituto de Economia da Unicamp em fins dos anos 1960 e sua consolidação ao longo dos anos 1970.

Desde então a visão da “Escola de Campinas” passaria a ocupar um lugar central no pensamento heterodoxo e no debate público brasileiros. Diversos dos economistas aí inseridos teriam, inclusive, participação ativa na oposição aos governos militares, formulando críticas a suas políticas econômicas e sociais, assim como propostas reformistas no âmbito da luta pela reabertura política, como encontradas nas revistas do PMDB, em geral, e emblematicamente no documento “Esperança e Mudança: Uma Proposta de Governo para o Brasil” (PMDB, 1982).

Mas apesar dos mencionados avanços teóricos/interpretativos, permitindo-se superar importantes limitações presentes em trabalhos heterodoxos anteriores, como a ideia de uma relação direta e unívoca entre concentração de renda (maior poupança potencial) e maior acumulação, e da existência de um *trade-off* entre consumo conspícuo e gastos públicos, de um lado, e poupança/investimento, de outro, a visão da Unicamp também reforçou alguns aspectos que, à luz de avanços teóricos mais recentes, devem ser revistos.

Em vista de tais considerações, um primeiro objetivo central da tese consiste em analisar criticamente as principais interpretações heterodoxas sobre o período, em especial a dos autores da Unicamp, buscando apontar avanços em relação a interpretações clássicas anteriores, bem como questionar alguns aspectos dessas leituras, não só por um interesse estritamente teórico, mas por suas possíveis implicações em termos de decisões de política econômica e social. Algumas questões mais gerais que se procurará reforçar são a importância dos gastos autônomos não criadores de capacidade (no setor privado) no processo de crescimento/desenvolvimento e o ajuste da capacidade produtiva à evolução da demanda efetiva, tal como reconhecido em parte nas análises iniciais da Unicamp sobre a economia brasileira (mas não nas análises a partir do final dos anos 1980); e a ideia de que o Estado não apresenta restrições de financiamento internas (na moeda que emite), em oposição à visão que se torna mais explícita nas análises posteriores da Unicamp sobre a crise dos anos 1980 no país.

Tais reflexões teóricas terão por base um modelo de crescimento liderado pela demanda do tipo do supermultiplicador (como apresentando em Serrano (1995)), no qual o investimento é totalmente induzido pela evolução da demanda efetiva e a trajetória de crescimento do produto é determinada pela taxa de crescimento dos gastos autônomos não criadores de capacidade no setor privado.

Partindo de uma concepção do processo de desenvolvimento capitalista como inerentemente conflitivo do ponto de vistas das classes sociais, um segundo objetivo mais geral

da tese reside em analisar o processo de enfraquecimento do Estado desenvolvimentista e de transição ao neoliberalismo no país - a partir das rearticulações de interesses entre classes e frações de classes sociais -, que, em termos de teoria econômica, foi acompanhado e endossado pela ascensão de visões ortodoxas e, mesmo pelo lado da heterodoxia da Unicamp, coincidiu temporalmente com uma mudança de foco teórico (mais visível a partir do início dos anos 1990), a partir da qual o papel do Estado no estímulo ao processo de desenvolvimento, via gastos autônomos públicos, perde importância.

Uma intenção central nesse caso será ressaltar como as decisões de política econômica e social e, conseqüentemente, os resultados em termos de crescimento/desenvolvimento da estrutura produtiva e de distribuição de renda e bem-estar refletem a correlação de forças entre as classes e frações de classe sociais, que se projeta no aparelho do Estado.

Esses objetivos serão perseguidos nos três ensaios que compõem a presente tese. O primeiro deles faz uma revisão crítica das interpretações sobre o “milagre econômico”, buscando sobretudo sublinhar alguns importantes avanços teóricos dos autores ligados ao recém-criado Instituto de Economia da Unicamp, bem como questionar aspectos de tais interpretações que se tornaram praticamente consensuais, como os de que a concentração de renda da época havia sido funcional ou necessária ao elevado crescimento, e a capacidade ociosa anterior à aceleração propriamente dita teria tido impactos positivos sobre esta. Um objetivo secundário do ensaio consiste em analisar os aspectos sociais do “milagre econômico”. Em particular, mostrar que a concentração de renda do período não foi compensada por políticas sociais suficientemente redistributivas e universais, e reforçar que o efeito total do processo de concentração de renda sobre o bem-estar das populações mais pobres só pode ser melhor verificado quando considerado o acesso a itens de necessidade básica, tais como educação, saúde, saneamento, moradia e transporte.

Por sua vez, o segundo ensaio analisa criticamente a evolução no pensamento da Unicamp entre as décadas de 1970 e 1990. Pegando o gancho do ensaio anterior, a ideia central aqui é apontar que nas análises iniciais da Unicamp sobre o período do “milagre” e do II PND (Serrano (2001) as enquadra como Unicamp I) reconhecia-se importantes aspectos da dinâmica de crescimento, como o papel dos gastos autônomos (improdutivos) na questão da “realização dinâmica” e ao menos parcialmente o ajuste da capacidade produtiva à evolução da demanda efetiva (no ciclo), enquanto nos trabalhos posteriores (Unicamp II) tais questões deixam ser consideradas, ou são subestimadas, e o cerne das análises passa a recair nos determinantes (financeiros e tecnológicos) do investimento privado autônomo.

Por fim, um terceiro ensaio trata do segundo objetivo mais geral listado acima. Isto é, da trajetória de enfraquecimento do Estado desenvolvimentista e de consolidação do projeto neoliberal no Brasil, que se deu em meio ao processo de reabertura política, de luta por uma Constituição socialmente menos excludente e de mudanças teóricas que poderiam (e podem) ter importantes implicações (negativas) em termos de política econômica e social. Neste último sentido, dá especial ênfase à maior aproximação dos “economistas críticos” da Unicamp a parte do empresariado no processo de redemocratização, a qual coincidiu temporalmente e era coerente com sua mudança de foco teórico analisada no ensaio 2.

ENSAIO 1 – CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS ANOS DO “MILAGRE ECONÔMICO”: UMA RELEITURA COM BASE NOS AVANÇOS TEÓRICOS NA MACROECONOMIA DA DEMANDA EFETIVA

1 Introdução

O período do chamado “milagre econômico” foi de enorme importância não só pelos resultados concretos em termos de avanços na estrutura produtiva e crescimento econômico como também pelos impactos que envolveram sua análise pelas diferentes “escolas” de pensamento econômico.

A importância dos resultados obtidos no período do “milagre” não pode ser diminuída, também, do ponto de vista político. Os governos militares que se seguiram ao golpe de 1964 não haviam, até então, apresentado resultados econômicos exatamente expressivos, ou, em termos práticos, estabelecido taxas de crescimento econômico que se assemelhassem às registradas no período do Plano de Metas. Ademais, em termos distributivos a política anti-inflacionária do PAEG, via contenção do salário nominal, trazia como consequência sua queda em termos reais, como ficaria claro com o processo de concentração de renda revelado pelo Censo de 1970.

Frente a esse quadro de resultados de crescimento percebidos como modestos e a natural oposição dos intelectuais progressistas à ordem autoritária que se instalava no país, alguns destes intérpretes da conjuntura política e econômica enxergavam uma trajetória de estagnação e/ou inviabilidade do desenvolvimento capitalista no Brasil. No primeiro caso (estagnação), a voz acadêmica mais ouvida era a de Celso Furtado, então o principal formulador sobre o processo de desenvolvimento no país. No segundo caso, desenvolveu-se a chamada teoria da dependência, em suas várias vertentes.

Mesmo que como uma nota de pé de página à análise econômica propriamente dita, é importante apontar a relevância histórica que essas interpretações mais pessimistas tiveram como elemento de reforço da necessidade de uma ação revolucionária para derrubar a ditadura civil-militar. Isto é, sua influência sobre propostas revolucionárias que negavam a relevância da oposição parlamentar ao regime autoritário e pregavam uma ação direta para a derrubada do governo e a instauração de um regime socialista¹.

¹ Essa influência fica clara, por exemplo, em importantes documentos da época, como o “Programa Socialista para o Brasil” (1970), que foi aprovado no “IV Congresso da ORM - POLÍTICA OPERÁRIA”, em 1967, e confirmado no V Congresso (quando foi fundado o POC – Partido Operário Comunista), em 1968, e na reunião de fundação

Entretanto, a partir de 1968 o país começa a crescer de forma consistente e acelerada, derrubando as hipóteses mais pessimistas feitas a respeito de suas perspectivas econômicas. Caberia ao pensamento heterodoxo formular uma interpretação divergente daquela até então dominante. Esse desafio foi enfrentado inicialmente pelo trabalho de Tavares e Serra (1973 [1971])², cujos fundamentos teóricos seriam incorporados e desenvolvidos nas obras dos anos seguintes que conformariam o pensamento econômico da Unicamp (por exemplo, Tavares (1975 [1973]; 1998 [1974]; 1998 [1978]) e os textos compilados em Belluzzo e Coutinho, R. (1998 [1982])). A gênese de tal visão, e centrando no ponto específico da retomada de 1968, incorpora a contribuição das análises macroeconômicas de Kalecki, e especificamente a questão da demanda efetiva relacionada aos gastos autônomos, ao problema de “realização dinâmica” e à natureza cíclica do capitalismo.

A interpretação de Tavares e Serra (1973 [1971]) e dos trabalhos acima da Unicamp, apesar de em linhas gerais correta e com boa adesão aos fatos históricos, reforçou alguns aspectos que acabaram quase por se tornar uma leitura “canônica” do período e que, à luz de reflexões mais recentes, podem e devem ser revistos.

Nos referimos principalmente à ideia que se tornou praticamente consensual de que a concentração de renda vinda desde antes do “milagre” estaria sendo funcional, ou mesmo necessária, ao elevado crescimento do período. Com base num modelo de crescimento liderado pela demanda do tipo do superacelerador (proposto originalmente por Serrano (1995)), argumenta-se nesse ensaio que o fator determinante para as altas taxas de crescimento do “milagre” foi a expansão dos gastos autônomos não criadores de capacidade no setor privado, como reconhecido em parte por análises clássicas do período (não só da Unicamp), de modo que não seria necessária uma mudança na distribuição da renda. A expansão do consumo de bens duráveis – certamente um dos fatores cruciais por trás do dinamismo da demanda (e do crescimento) do período – se deu em grande medida pela elevação do acesso ao crédito ao consumido (CDC).

da “OCML – Política Operária”, em abril de 1970. Mesmo em documentos posteriores que embasaram a fundação de dissidências por vezes ainda mais engajadas em atividades de confronto direto com a ordem militar, como nas “Teses de ‘Jamil’” (codinome do economista Ladislau Dawbor), partia-se “da análise de que o capitalismo nos países subdesenvolvidos não poderia se desenvolver dada sua condição de dependência às matrizes imperialistas” (CHAGAS, 2009, p. 4). O mesmo autor reconhece a influência, sobre as teses defendidas por estes grupos, de autores como André Gunder Frank, Celso Furtado e Otávio Ianni (ver Chagas (2009, p. 4)).

² Quando publicaram tal trabalho, Maria da Conceição Tavares e José Serra ainda não faziam parte formalmente do recém-criado Instituto de Economia da Unicamp. Porém, seriam contratados ao longo dos anos 1970 (primeiro Tavares, depois Serra), constituindo-se como importantes pensadores (sobretudo Tavares) de tal “escola” de pensamento (ver Santos (2013) e o ensaio 2 da presente tese para maiores detalhes sobre a história da Unicamp e sobre os fatores que permitem se falar em uma “escola” de pensamento própria, a “Escola da Campinas”).

Ademais, questiona-se, dentre outros fatores, a ideia – também muito frequente nas interpretações sobre o período (inclusive a da Unicamp) – de que a capacidade ociosa na indústria anterior à expansão propriamente dita teria tido impactos positivos sobre o crescimento, ou seria uma condição permissa a este. Não só a capacidade ociosa, em geral, representa um desincentivo à expansão do investimento (e assim do crescimento), como ela não se afastou muito, à época, do nível correspondente ao grau de utilização considerado normal. Por outro lado, o fator que seria mais plausível para justificar este tipo de argumento - as pressões inflacionárias -, estava de certa forma equacionado pelo controle de uma variável de custo central: o salário nominal. Tanto que, apesar da redução da capacidade ociosa, a inflação também apresentou uma tendência decrescente ao longo dos anos do “milagre”.

Considerando tudo isso, um dos principais esforços deste ensaio consiste em mapear como a visão geral dos autores ligados à Unicamp nessa época (denominada por Serrano (2001) de Unicamp I) acabou por se tornar quase uma interpretação “canônica”, e cotejá-la com visões alternativas e contribuições mais recentes da teoria econômica.

Um objetivo secundário, mas que nos parece meritório, é examinar as políticas públicas/sociais desse período. Como aventado anteriormente, uma polêmica que criou uma fissura na propaganda política triunfalista do governo Médici foi justamente a questão da distribuição de renda. A polêmica mobilizou opositores e intelectuais orgânicos do regime, os quais incorporaram o então “estado das artes” da teoria marginalista: a teoria do capital humano.

Não nos interessa aqui retomar criticamente essa discussão, cujo objeto, o processo de concentração de renda no período, vem sendo reafirmado por pesquisas recentes, que se utilizam de dados mais precisos oriundos do Imposto de Renda (ver os trabalhos de Milá (2015) e Souza (2016)); mas sim, adicionar um outro elemento a ele ligado e nem sempre incorporado com a devida relevância ao debate: a provisão de bens e serviços públicos essenciais. Uma provisão adequada destes “não só estenderia o acesso a parcelas antes excluídas, como também liberaria parte importante do orçamento das famílias mais pobres para o consumo privado” (OLIVEIRA; BASTOS, 2016). E, de fato, a consideração da renda não monetária, na qual se incluem os bens e serviços públicos, gratuitos ou subsidiados, oferecidos à população, é de grande importância para avaliar o seu bem-estar, em adição à renda monetária líquida.

Dois aspectos se somam, assim, ao importante debate sobre distribuição de renda do período que estimula essa reflexão. Por um lado, o forte crescimento com mudanças estruturais e demográficas, a forma de crescimento e as políticas sociais adotadas acabaram por contribuir para a consolidação de uma estrutura desigual e heterogênea que se perpetuou desde então. Por outro lado, a despeito do caráter conservador que caracterizava a modernização econômica do

período, procuramos avaliar criticamente algumas iniciativas de política social, o que, de certa forma, pode ser útil para o confronto *vis-à-vis* uma nova fase de exacerbação conservadora pós-2016.

Para alcançar os objetivos listados nesta introdução, este ensaio se organiza da seguinte forma: na seção 2, realiza-se uma revisão descritiva do período do “milagre”, apontando-se os principais resultados relacionados ao elevado crescimento e à piora na distribuição de renda. A seção 3 analisa criticamente a transição teórica das visões pessimistas de Santos (1970) e, principalmente, Furtado (1966) (“estagnacionismo”), para a de Tavares e Serra (1973 [1971]), que passa a incorporar consistentemente o Princípio da Demanda Efetiva (PDE) de Keynes e Kalecki. A seção 4 faz uma revisão crítica sobretudo sobre a visão praticamente consensual da funcionalidade da concentração de renda ao elevado crescimento do “milagre”. Inicialmente, apresenta algumas das principais interpretações que vão nessa direção, e, num segundo momento, realiza uma releitura sobre o período, enfatizando que a concentração de renda não era necessária ao crescimento verificado. A quinta seção analisa o papel do Estado na provisão de bens e serviços públicos nos anos do “milagre”, buscando reforçar a importância desse aspecto para um processo de desenvolvimento inclusivo. Por fim, uma sexta seção conclui.

2 Revisão Descritiva (1967-1973)

No início de 1967, Castello Branco é sucedido na presidência por Costa e Silva, que nomeia Delfim Netto para ministro da Fazenda e Hélio Beltrão³ do Planejamento.

A estratégia mais geral anunciada por este novo governo em 1967 consistia na retomada do crescimento econômico com base em investimentos em setores diversificados, na diminuição da tendência à estatização⁴ e no incentivo a um maior crescimento do setor privado, no estímulo à expansão do comércio exterior e, além da priorização da elevação no nível de emprego, na incorporação de outros objetivos sociais. Declaradamente, o foco do governo

³ Este seria substituído em 1969, já sob a administração de Médici, por João Paulo Reis Velloso.

⁴ No Programa Estratégico de Desenvolvimento, de 1967: “O Governo está consciente da responsabilidade que lhe cabe quanto ao desenvolvimento social e à consolidação de uma infraestrutura que torne possível a expansão da atividade econômica. Promoverá, entretanto, a reversão da tendência à estatização, concentrando esforços no sentido de elevar sua própria produtividade, quer na administração direta, quer na administração indireta.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1967, p. 9). Entretanto, tal intenção ficou apenas do discurso: houve uma elevação da estatização da economia nesses anos. Apenas pra se ter uma ideia, mais da metade das 251 empresas estatais federais em 1980 haviam sido criadas no período compreendido entre 1970 e 1975 (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2013).

estava na aceleração do processo de desenvolvimento⁵, “que condicionará toda a política nacional, no campo interno como nas relações com o exterior” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1967, p. 6-7).

A perseguição do elevado crescimento econômico deveria, ademais, vir acompanhada de um programa de redução (gradual) da inflação, desde que este não comprometesse demasiadamente o crescimento da demanda agregada. Esse aspecto refletia o tratamento explícito, por parte da nova equipe econômica, da inflação como sendo primordialmente de custo⁶.

Dentro desse quadro, os investimentos do governo se concentrariam principalmente em infraestrutura, siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura (LAGO, 1990).

Posteriormente, essas metas anunciadas em 1967 e no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED, lançado para o triênio de 1968-1970) seriam complementadas por outros planos como o documento “Metas e Bases para a ação do Governo” (Médici – setembro de 1970) e o “I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)” (para 1972-1974), o qual apresentava metas por setores de atividade econômica.

Perseguindo os objetivos mencionados, a partir de 1967 as políticas monetária/creditícia e fiscal foram se tornando mais “flexíveis”, de modo que no período do “milagre econômico” como um todo (1968-73), pode-se dizer que foram expansionistas (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2013).

No primeiro caso, da política monetária/creditícia, destacou-se a ampliação do crédito ao consumidor⁷ e à agricultura, mas também são dignos de nota os recursos consideráveis destinados para a construção de residências e aquisição de moradias, através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Pelo lado da política fiscal manteve-se os gastos do governo em patamares elevados, concentrando-os, em boa medida, em novos investimentos de infraestrutura. Houve, adicionalmente, um amplo esquema de subsídios e incentivos fiscais, visando promover setores e regiões específicos (LAGO, 1990).

Desde 1969, o déficit público passou a ser majoritariamente financiado, em sua forma final, por dívida pública, o que foi viabilizado pela criação das ORTNs em 1964; e, quanto à carga tributária, houve uma expansão significativa nesses anos, sobretudo após a reforma

⁵ “Cabe, agora, ao Governo Costa e Silva – segundo Governo da Revolução – a importante missão de consolidar a obra revolucionária, e sobretudo, a de promover a aceleração do desenvolvimento.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1967, p. 6).

⁶ Essa nova postura se encontra explícita nas “Diretrizes de Governo” e no resumo do Programa Estratégico de Desenvolvimento (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1967).

⁷ No caso do financiamento ao consumo, o “grosso” das operações nesse período – quase 89% - cabia às financeiras (ARAUJO, 2018).

tributária de 1967: de 1964 a 1971, a carga tributária bruta subiu aproximadamente 10 pontos percentuais, alcançando patamar próximo a 25% do PIB, o qual seria praticamente mantido ao longo dos restantes anos da década de 1970 (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2013).⁸

Pode-se dizer, dessa forma, que o resultado fiscal ao longo dos anos 1970 foi relativamente estável. Dados das contas nacionais sugerem superávits operacionais e primários ao longo de toda a década, embora desconsiderando-se gastos indiretos (empresas estatais) e outras despesas que se incluíam no orçamento monetário (conta movimento do Banco do Brasil (BB); gasto com fomento do Bacen, etc.).

Devido à existência do orçamento monetário, o gasto público ficava subdimensionado, isto é, o orçamento do governo representava apenas uma parcela do gasto efetivamente realizado. De qualquer forma, o ponto a se ressaltar é que, em termos de impacto desse gasto sobre a economia, é irrelevante a forma como foi “financiado” (se via orçamento monetário, imposto ou dívida pública) (para esta discussão teórica, ver Bastos e Aïdar (2020) e Pimentel e Martins (2020)).

O que se deve frisar, portanto, é que, no geral, amparada pelas reformas institucionais do governo Castello Branco, a equipe de Delfim Netto se utilizou abertamente dos instrumentos de política econômica para assegurar seu objetivo central de retomar o processo de acelerado crescimento econômico, o que de fato se concretizou.

2.1 Resultados Gerais

A recuperação que culminaria nos anos do “milagre” teve início em meados de 1967, influenciada pelo afrouxamento das políticas fiscal e monetária, mas nesse ano o crescimento ainda foi relativamente (aos anos seguintes e ao período do Plano de Metas) baixo, da ordem de 4,2% (ver Tabela 1 abaixo).

O crescimento médio do PIB real entre 1968 e 1973 foi de 11,2%, atingindo um máximo de 14% em 1973, sendo que o crescimento médio da indústria de transformação chegou a 13,3% a.a. (com um máximo de 16,6% em 1973), o da indústria de construção a 15% a.a.⁹, e o dos serviços industriais de utilidade pública, puxados pela geração de energia elétrica, a 12,1% a.a. (Tabela 1).

⁸ Sobre a relação entre moeda, dívida e impostos no financiamento de um déficit público, ver Bastos e Aïdar (2020).

⁹ Neste caso o elevado crescimento decorreu tanto das grandes obras públicas de infraestrutura como da demanda do setor habitacional (LAGO, 1990).

Tabela 1 – Indicadores Macroeconômicos Selecionados – Brasil (1967–1973)

	PIB (var. real anual - %)	Indústria de transf. (var. real anual - %)	Capacidade utilizada - indústria de transf. (Bonelli e Malan (1976)) (%)*	Capacidade utilizada - indústria geral (FGV) (%)**	Inflação IGP-DI (%)	Saldo em transações correntes (US\$ milhões)
1967	4,2	2,2	76,0	-	25,0	-276
1968	9,8	14,2	83,0	-	25,5	-582
1969	9,5	11,2	85,0	-	19,3	-364
1970	10,4	11,9	89,0	85,7	19,3	-839
1971	11,3	11,9	93,0	86,5	19,5	-1.630
1972	11,9	14,0	100,0	87,3	15,7	-1.688
1973	14,0	16,6	100,0	89,8	15,5	-2.085
1968-1973	11,2	13,3	-	-	19,1	-

Fonte: elaboração própria com base em dados do Ipeadata, e de Bonelli e Malan (1976, p. 379, tabela 5) e FGV, para o caso da capacidade utilizada na indústria.

Notas: *Dados calculados por Bonelli e Malan (1976) a partir da estimativa do produto potencial da indústria de transformação; **dados oficiais da FGV.

Correspondentemente, a taxa de desemprego aberto (% de pessoas desempregadas sobre a PEA)¹⁰ foi de apenas 3 a 4,9% (segundo as cinco principais regiões econômicas abrangidas pela PNAD) no setor urbano em 1973, e de 0,4 a 2,3% no setor rural, também para 1973 (PNAD, 1973, p. XII apud LAGO, 1990, p. 291).

A liderança dessa expansão recorde do produto coube à indústria manufatureira, e, dentro deste setor, à produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital, neste último caso principalmente a partir de 1970, conforme vai se expandindo o grau de utilização da capacidade na indústria de transformação como um todo. Com efeito, de acordo com o cálculo de Bonelli e Malan (1976)¹¹, aquele evoluiu da seguinte maneira (conforme tabela acima): 76% em 1967, 83% em 1968, 85% em 1969, 89% em 1970, 93% em 1971, 100% em 1972, 100% em 1973¹².

Pelo lado do setor externo, a exportação de produtos manufaturados foi crescente ao longo dos anos do “milagre”, contribuindo para as elevadas taxas de crescimento do produto industrial (principalmente têxteis e calçados). Aproximadamente 8% da expansão das vendas industriais entre 1968 e 1972 parece ter decorrido da elevação das exportações de manufaturados, segundo Bonelli e Malan (1976).

¹⁰ Claro que havia desemprego disfarçado, não captado por esses dados.

¹¹ Conforme a Tabela 1, tais autores chegam a estes dados a partir da estimativa do produto potencial da indústria de transformação (ver Bonelli e Malan (1976, p. 375 a 383)).

¹² Os dados oficiais da FGV estão disponíveis somente para a partir de 1970. Como visto na Tabela 1, indicam que o grau de utilização da capacidade na indústria (geral) teria se elevado de 85,7% em 1970, para 86,5% em 1971, 87,3% em 1972 e 89,8% em 1973.

A despeito disso, o período do “milagre” é marcado por déficits crescentes em transações correntes – indo de US\$ 582 milhões em 1968, para US\$ 2,085 bilhões em 1973 (Tabela 1) –, déficits estes explicados sobretudo pela trajetória também crescente dos serviços e rendas no período. Em 1971 e 1972, a balança comercial também contribuiu para o resultado deficitário (apresentou déficits de US\$ 344 milhões e US\$ 241 milhões, respectivamente (ARAÚJO, 2018)). Ainda assim, reforça-se que as exportações se expandiram consistentemente ao longo do período analisado, num contexto de razoável crescimento da economia mundial, refletindo não apenas o crescimento da exportação de bens industrializados, como também a diversificação das exportações de produtos básicos e especialmente bens agrícolas, estimuladas por políticas estatais explícitas.

De um modo geral, o crescimento do “milagre” se deu num contexto de inflação relativamente baixa e sem crises cambiais. Manteve-se, no período, um sistema de controle, em que os reajustes de preços para empresas e/ou setores previamente selecionados dependiam de autorização do Comitê Interministerial de Preços (CIP)¹³, a partir das planilhas de custo em questão (ARAÚJO, 2018)¹⁴.

Mas, principalmente, como se verá em maior detalhe abaixo sobre os resultados distributivos, a política salarial do PAEG vinha contendo (com poucas alterações até 1974) estes que representam uma variável de custo central: os salários nominais.

Deve-se notar a esse respeito, ainda, que a partir de agosto de 1968, o governo instituiu uma política de minidesvalorizações cambiais. Tal tipo de política introduz uma pressão nominal inflacionária, ou seja, uma indexação de câmbio à inflação, que realimenta em intervalos muito curtos, as pressões de custo¹⁵. Entretanto, a despeito deste encurtamento no prazo da pressão de custo nominal cambial, a política do período pareceu estar ligada a um regime de *crawling peg*, cujo objetivo seria manter a taxa de câmbio real constante (ver Zini Jr. (1993, p. 117-119)). Assim, a correção nominal cambial teve um comportamento que por vezes superou a inflação doméstica (1968), outras vezes ficou abaixo desta (1970, 1971 e 1972), enquanto em 1969 foi idêntica a ela. Ou seja, em alguns anos, o “atraso” da correção do câmbio nominal, a qual não acompanhou a inflação, acabou operando como um fator de contenção de

¹³ Criado no governo Costa e Silva.

¹⁴ Conforme a Tabela 1, o resultado foi que o IGP-DI apresentou uma trajetória descendente desde 1968, indo de 25,49% (1968) a 15,54% em 1973, mesmo após o Primeiro Choque do Petróleo, reforçando o papel de contenção da política oficial de controle de preços (pelo deflator implícito do PIB, a inflação subiu de 19,87% em 1972, a 29,58% em 1973, ano do choque do petróleo) (ARAÚJO, 2018).

¹⁵ Como esclarecido em Zini Jr. (1993, p. 117), tal política estava relacionada à nova inserção brasileira nos fluxos financeiros bancários. Uma trajetória mais amortecida de desvalorização cambial evitava movimentos bruscos de entrada e saída de capital que estariam relacionadas à expectativa de ganhos patrimoniais expressivos decorrentes de “grandes” e descontínuos ajustes no câmbio nominal.

pressões inflacionárias. Nunca é demais repetir que a dinâmica de correção salarial defasada, incorporando uma expectativa de inflação, quebrava qualquer conexão direta e aceleracionista entre câmbio e preços, como passa a ocorrer a partir do momento em que se reduzem os prazos de correção e se adota a indexação no reajuste salarial.

2.2 Resultados Distributivos

Os resultados gerais acima se deram num contexto de piora na distribuição de renda, que vinha desde antes do “milagre”, em grande medida como resultado da política de contenção inflacionária de tais anos, conforme será analisado em maior detalhe mais à frente. Ao que tudo indica, o fator determinante para quebrar a espiral inflacionária foi o arrocho salarial contido na nova regra de reajuste do PAEG¹⁶. O que tal plano fez foi substituir a forma tradicional de negociação salarial pela fórmula de reajuste oficial. Isto é, através de seu poder autoritário sobre os sindicatos e trabalhadores em geral, logrou resolver o impasse distributivo (e com isso atenuar a inflação) por meio da redução da parcela salarial na renda.

Com algumas modificações, embora sem alterar significativamente seu caráter regressivo, a regra de reajuste do PAEG seria mantida até 1974¹⁷ (LAGO, 1990), num contexto em que o Ato Institucional Número 5 (AI-5), de dezembro de 1968, limitaria ainda mais a capacidade reivindicativa dos sindicatos e trabalhadores em geral. Apenas a partir de 1972 algumas categorias conseguiriam, mediante greves espontâneas ilegais, negociar salários um pouco acima dos estabelecidos pela política salarial.

A implicação foi que o salário mínimo médio mensal (no Rio de Janeiro e em São Paulo) caiu cerca de 42% entre 1964 e 1974, sendo que entre 1967 e 1973 – durante o “milagre econômico” – decaiu 15,1% (entre 1964 e 1967 caiu 25,2%)¹⁸ (LAGO, 1990). Ou seja, foi um “milagre” seletivo¹⁹.

¹⁶ A política salarial do PAEG visava adereçar o componente de custo da inflação. A ideia era a de que os reajustes salariais do período desencadeavam um movimento de espiral inflacionária. Com base nisto, propunha-se uma nova regra (anual) de reajuste salarial: pelo salário real médio dos últimos 24 meses, multiplicado por um coeficiente de aumento de produtividade do ano anterior, mais um resíduo inflacionário (metade da inflação prevista pelo governo para o ano seguinte). Ao menos temporariamente os três elementos contidos na fórmula oficial – reajuste salarial pela média dos 24 meses anteriores, taxa de aumento da produtividade e resíduo inflacionário (metade da inflação prevista para o ano seguinte) – contribuiriam para o arrocho salarial, destacando-se a subestimação do resíduo inflacionário e, em menor medida, do crescimento da produtividade (SOUZA, 2016).

¹⁷ A partir daí, o reajuste passaria a ser feito com base na média dos salários reais dos últimos 12 meses (e não mais dos últimos 24 meses), sendo acrescido de um “fator de ajustamento salarial” que compensaria subestimativas de inflação anteriores (COLISTETE, 2009).

¹⁸ Tomando-se a série do DIEESE como deflator.

¹⁹ Deve-se relevar a variação conforme o índice utilizado como deflator, mas conforme nota Lago (1990), independentemente do indicador escolhido, houve uma queda, ou no máximo estagnação (dependendo do

A trajetória do salário médio real é um pouco diferente. Na indústria de transformação (dada a ausência de séries para a força de trabalho como um todo), o salário médio anual real do pessoal na *produção* teria caído até 1967, se recuperado gradualmente até 1972, e se reduzido novamente em 1973, a um patamar 10% mais baixo do que o de 1964 (LAGO, 1990)²⁰. Quando se considera o pessoal *total* ocupado na indústria de transformação (e não apenas o pessoal na produção), seu salário real teria alcançado, em 1972, um patamar 6,3% acima do de 1964, caindo em 1973, mas ainda se mantendo superior, em 1974, ao de 1964²¹.

Estes resultados, mais favoráveis ao pessoal total ocupado do que aos ligados à produção, espelham um aumento relativamente mais alto nos cargos de maior qualificação da mão de obra, como nas ocupações administrativas e de supervisão.

Dessa forma, enquanto o salário mínimo real não apresentou ganhos entre 1967-1973 (dependendo do deflator utilizado, até se reduziu, conforme acima), o mesmo não se deu com o salário médio.

A consequência distributiva dessa contenção salarial compreendida na política de reajuste estabelecida pelo PAEG e mantida, com poucas alterações, até 1974, foi uma concentração significativa tanto pessoal como funcional da renda em boa parte do período.

Para a participação dos rendimentos do trabalho e rendimentos do capital e da propriedade (lucros e dividendos, juros, alugueis) no total da renda interna do setor urbano, somente há dados para 1959 e para 1970 (dados censitários) e para o período entre 1971-1975 (dados das contas nacionais não revistos). Dito isto, a participação da remuneração do trabalho teria caído de 55,5%, em 1959, para 52,0%, em 1970, mantendo-se praticamente constante em 1971 (52,3%), para depois subir a 53,5%, em 1972, e cair a 52,2%, em 1973 (LAGO, 1990). Um problema destes dados é a composição bastante heterogênea da remuneração do trabalho.

Pelas estimativas realizadas em Frankema (2009, p. 168 apud Souza, 2016, p. 293), houve uma queda contínua na participação do trabalho na renda nacional desde o início de 1960, quando alcança seu pico, até meados de 1970, quando se estabiliza.

Independentemente da série utilizada, o fato é que parece haver no período algum aumento na participação da renda do capital e da propriedade, assim como uma concentração dentro da própria renda do trabalho, atribuída ao pessoal da administração, gerência e direção de empresas.

deflator), do salário mínimo real entre 1967 e 1973, a despeito do elevado crescimento da economia e da produtividade do trabalho no período.

²⁰ Novamente, utilizando-se o índice de preços do DIEESE como deflator. Por outros índices, os resultados foram um pouco mais positivos.

²¹ Novamente com base nos índices de preços do DIEESE.

Relativo à distribuição pessoal da renda, o Gini saltou de 0,497, em 1960, para 0,562, em 1970 (dados censitários), até atingir 0,622, em 1972 (dados da PNAD). Abrindo um pouco os dados, sobressai-se a concentração nos 5 e 1% mais ricos: a participação dos primeiros na renda sobe de 28,3%, em 1960, para 34,1%, em 1970, e 39,8%, em 1972, ao passo que a do *top* 1% sai de 11,9%, em 1960, para 14,7%, em 1970, até chegar aos impressionantes 19,1%, em 1972 (LAGO, 1990, p. 290). Especialmente se comparado à participação na renda dos 50% mais pobres, que decai de 17,4% do rendimento total da População Economicamente Ativa (PEA), em 1960, para 14,9%, em 1970 e 11,3%, em 1972 (LAGO, 1990, p. 290).

Ainda, se pegarmos trabalhos mais recentes, como o de Souza (2016), que utiliza dados mais completos e confiáveis, oriundos do Imposto de Renda - Pessoa Física (IRPF)²², os resultados são ainda piores: a parcela do 1% mais rico na renda, considerando-se apenas os rendimentos brutos tributáveis, teria subido de 10%, em 1965, para 16%, em 1968, continuando sua trajetória ascendente nos anos seguintes, mas estabilizando-se antes do fim do “milagre”²³.

²⁴.

O trabalho de Souza (2016) é crucial por desmistificar de vez a ideia de que a concentração do período decorreria principalmente do contexto de elevado crescimento, ao se gerar mudanças estruturais e uma demanda por mão de obra qualificada à frente de sua oferta, como o discurso oficial tentou vender. A concentração no topo da pirâmide (1%) deu um salto já nos primeiros anos da ditadura, portanto, antes do “milagre econômico” propriamente dito, o que corrobora os argumentos de autores como Fishlow e Hoffmann, que atribuíram a piora na distribuição sobretudo à política salarial do PAEG.

3 Das Visões Pessimistas de Santos (1970) e Furtado (1966) ao Crescimento Puxado pela Demanda de Tavares e Serra (1973 [1971])

²² Na seção 4.2.2 (a partir da p. 156), do capítulo 4 de Souza (2016), levantam-se as vantagens e desvantagens em se utilizar os dados do Imposto de Renda.

²³ Considerando também os rendimentos não tributáveis, a parcela do 1% mais rico subiu continuamente de 17-19%, um pouco antes do golpe, até alcançar 26%, em 1971 (SOUZA, 2016).

²⁴ Segundo Milá (2015), que também utiliza dados do IRPF, a participação dos 10% mais ricos na renda (renda tributável bruta) evoluiu da seguinte maneira (dados disponíveis a partir de 1968): 44,8% em 1968, 47,3% em 1969, 51,1% em 1970, 50,8% em 1971, 49,9% em 1972 e 45,3% em 1973. Sendo que a fonte da renda tributável dos *top* 10% (ao menos entre 1969 a 1988) provinha basicamente de salários, cuja importância na renda tributável cresceu bastante neste período, tendo como contrapartida uma queda na importância de renda dos empregos autônomos (MILÁ, 2015). Com base nos Censos Demográficos (decenais), Souza (2016, p. 236, Figura 41) mostra que a fração da renda recebida pelos 10% mais ricos se elevou consideravelmente entre 1960 a 1970, a partir de quando se estabiliza.

O contexto de baixo crescimento e elevada heterogeneidade estrutural no país anterior ao “milagre” havido suscitado, no entanto, interpretações mais pessimistas que viam no país (e nos países subdesenvolvidos em geral) seja uma tendência à estagnação, como no caso de Furtado, ou mesmo uma inviabilidade em se atingir o desenvolvimento nos marcos do capitalismo, como nas abordagens da dependência baseadas na teoria do imperialismo marxista.

3.1 Análise Crítica do Dependenteísmo Marxista de Santos (1970)

Um dos principais trabalhos dentro do segundo grupo é o de Santos (1970). Similarmente a Furtado, tal autor enxerga o subdesenvolvimento como uma consequência e parte do processo de expansão do capitalismo mundial, configurando uma relação de dependência, a qual se caracterizaria pelo condicionamento de determinadas economias (periféricas) ao desenvolvimento e expansão de outras, desenvolvidas²⁵.

Esse tipo de relação desigual se projetaria em uma tendência a déficits estruturais no balanço de pagamentos dos países dependentes, explicada basicamente por três fatores: a deterioração dos termos de troca em prejuízo dos bens primários; a repatriação de grandes montantes de lucros nos setores mais dinâmicos, cuja propriedade do capital normalmente é estrangeira, e os dispêndios com outros serviços (como fretes), sob controle quase total externo; e a necessidade de se recorrer ao financiamento externo tanto para cobrir o déficit oriundo das causas anteriores como para financiar o desenvolvimento das forças produtivas.

A essa versão tendencialmente adversa da restrição externa, o autor acrescenta também uma perda de dinamismo doméstico para explicar a sua visão pessimista quanto ao desenvolvimento do país. A estrutura produtiva consolidada nessas condições, com a manutenção de relações tradicionais no campo, restringiria o crescimento do mercado interno. Esta limitação do consumo doméstico seria explicada através de fatores como a elevada taxa de exploração da força de trabalho (ou superexploração, nos termos de Marini (1979)), comprometendo o alcance de seu poder de compra; a criação insuficiente de emprego (em relação ao crescimento da população) decorrente da estrutura produtiva capital-intensiva,

²⁵ A forma de dependência estabelecida poderá variar, sendo condicionada por fatores como as formas básicas da economia mundial, que tem suas leis de desenvolvimento; o tipo e a forma de difusão (ao exterior) das relações econômicas prevalecentes nos países dominantes; e os tipos de relações econômicas predominantes nos países dependentes. Alguns exemplos concretos descritos por Santos (1970) seriam a forma de dependência colonial, a dependência financeira-industrial e a dependência tecnológica-industrial (pós-guerra), baseada na expansão do controle das multinacionais da produção industrial dos países dependentes.

importada dos países centrais; e as mencionadas altas remessas de lucros ao exterior, comprometendo parte do excedente gerado internamente.

Tal relação de exploração dos países dominantes em relação aos dominados reproduziria essa combinação de desigualdades, tornando-as necessárias e estruturais à economia mundial. Neste sentido, a impossibilidade de desenvolvimento não decorre de uma suposta falta de integração dos países subdesenvolvidos ao sistema capitalista, mas é, antes, uma consequência do próprio modo como se inserem neste sistema internacional, e das leis de desenvolvimento deste último (SANTOS, 1970). O desenvolvimento do capitalismo dependente, ao reproduzir o sistema produtivo e as relações internacionais como apresentados acima, reproduz, também, os obstáculos a uma melhor situação tanto nacional como internacional e, logo, as condições de atraso e desigualdade.

Um primeiro ponto questionável em relação à abordagem marxista da dependência (como proposta em Santos (1970)), segundo Bastos e Salles (2013), seria a conexão estabelecida entre a questão da difusão, pelas multinacionais, de um padrão tecnológico moderno e a reposição da restrição externa, através da renda líquida enviada ao exterior. Em primeiro lugar, até que ponto essa renda enviada ao exterior seria compensada ou não por fluxos de investimento direto externo (IDE) é uma questão de difícil aferição. Contudo, poderia se argumentar que este seria um efeito de curto prazo, à medida que se expande a capacidade produtiva do país em desenvolvimento, que era exatamente o caso do “milagre econômico”; mas no longo prazo, ainda que não seja o ponto em debate, em algum momento tal pressão da remessa de lucros se faria sentir.

Ainda assim, nota-se nessa visão um pessimismo talvez excessivo relativo à possibilidade de se ampliar a exportação de produtos manufaturados pelos países periféricos. Ainda que o peso de tais produtos na pauta exportadora de países como o Brasil fosse pequeno à época de muitos desses escritos, sua importância vinha crescendo desde o “milagre econômico”, no mesmo país. Sem contar a experiência sul-coreana, talvez já então indicativa da possibilidade de se elevar significativamente a exportação de manufaturados nos países em desenvolvimento (BASTOS; SALLES, 2013).

Mais recentemente, um caso de grande sucesso é o da China, que foi capaz de absorver tecnologias advindas de empresas internacionais, muitas delas presentes através de *joint ventures* em território chinês, elevando ao mesmo tempo salários e avançando na sofisticação da pauta de exportações industriais.

Em consonância com esse pessimismo talvez excessivo quanto à possibilidade de uma inserção dinâmica dos países dependentes no comércio internacional, autores como Santos

(1970) tampouco chegam a considerar as exportações como um elemento da demanda importante para o crescimento de longo prazo. Com efeito, nem mesmo outros componentes autônomos da demanda – como o investimento residencial e o gasto público – parecem desempenhar papel de destaque nessas análises para a determinação do processo de acumulação de capital. O papel do Estado, no que tange o processo de acumulação, portanto, deixa de ser um elemento dinâmico na determinação do crescimento econômico, para, no máximo, se reduzir a uma função contracíclica (BASTOS; SALLES, 2013).

3.2 Do “Estagnacionismo” de Furtado (1966) ao Crescimento Liderado pela Demanda de Tavares e Serra (1973 [1971])

O raciocínio “estagnacionista” de Furtado é apresentado, em sua versão mais forte, em “Desenvolvimento e Estagnação na América Latina” (Furtado (1966)), como uma tentativa de explicar o processo de desaceleração que seguiu o elevado crescimento da segunda metade dos anos 1950.

Para tal, o autor procura relacionar a tendência à concentração de renda e de sofisticação do padrão de consumo, já exploradas em trabalhos anteriores, a um terceiro e novo elemento: uma suposta tendência à elevação da relação capital-produto. Isto é, o processo de concentração de renda e consumo teria como consequência a montagem de uma estrutura de oferta (de bens de consumo duráveis) com elevada relação capital-produto e reduzida demanda por mão de obra, o que, dado determinado nível de poupança, levaria a uma queda no crescimento e eventualmente à estagnação.

Podemos simplificar esse debate utilizando a fórmula apresentada em Bastos e d’Avila (2009):

$$g = s_k r$$

Onde g é a taxa de crescimento do produto, s_k a poupança dos capitalistas (supondo que os trabalhadores não poupam) e r é a taxa de lucro.

No trabalho de Bastos e d’Avila (2009), demonstra-se que o modelo analítico de Furtado partia de uma determinação do produto a partir da oferta, ou seja, um dado nível poupança se transformaria em investimento e assim ficaria determinado o produto. Obviamente que um modelo cuja limitação ao crescimento é a taxa de poupança e a taxa de lucro, sem uma função

investimento que desta dependa, pressupõe uma interpretação que segue da determinação da oferta para a demanda, ou seja, ainda presa à “camisa de força” da Lei de Say.

Ainda em Bastos e d’Avila (2009, p. 180, fórmula 3), pode-se perceber que a taxa de lucro r agregada pode ser expressa como o produto entre a taxa máxima de lucro e a participação dos lucros na renda (ou a relação produto-capital), especificamente $(1-w)R$, onde $R = Y/K$ (sendo Y , o produto e K , o capital). Dessa forma, fica clara a dependência do crescimento de fatores estruturais relacionados à distribuição de renda e à estrutura produtiva (a relação produto-capital). Dentro desse quadro é que se pode entender a tendência à desaceleração do crescimento (e no limite à estagnação) de Furtado.

Por um lado, temos a tradicional questão da poupança tão cara a toda a literatura original do desenvolvimento (ver Bastos e Oliveira (2016)); por outro, um mecanismo de elevação da relação capital-produto. Esta seria inclusive uma contribuição, digamos, original de Furtado à tradição da teoria do desenvolvimento: a ideia de que a industrialização na América Latina e, especificamente no Brasil, levaria a uma elevação da relação capital-produto. Contudo, como apontado por Bastos e d’Avila (2009):

Pode-se observar que para que Y/K diminua, ou para que a relação capital/produto se eleve, é necessário que se faça uma hipótese muito particular entre os ganhos de produtividade do trabalho e a maior mecanização da economia, ou seja, é necessário que os ganhos de produtividade não compensem a maior utilização de capital por trabalhador. (BASTOS; D’AVILA, 2009, p. 184)

E mesmo que isso se verificasse – a elevação na relação capital-produto -, ainda assim para que houvesse uma queda da taxa de lucro e com isso do crescimento (segundo as premissas do modelo clássico)²⁶ teria que ocorrer outra hipótese por assim dizer forte. Isto é, dado um salário exógeno (e que segundo Furtado não se elevaria em virtude da própria existência de um excedente de mão de obra), uma maior capitalização da produção elevaria a produtividade do trabalho e com isso a participação dos lucros na renda. Esse efeito positivo sobre a taxa de lucros teria que ter, portanto, uma dimensão que não compensasse a elevação da relação capital-produto (em si uma hipótese já nada trivial).

Toda essa discussão, de alguma forma, é contemplada no artigo clássico de Tavares e Serra (1973 [1971]). Há, aí, uma série de críticas a Furtado, seguindo algumas linhas como as

²⁶ Isto é, dentro da lógica de tal modelo, uma elevação na relação capital-produto somente poderia impactar o crescimento (dada uma propensão a poupar constante dos capitalistas), eventualmente gerando uma tendência à estagnação, caso houvesse uma queda na taxa de lucro (BASTOS; D’AVILA, 2009).

categorias usadas em sua análise, as hipóteses e consistência interna de seu modelo, e a maior ou menor aderência de sua explicação à realidade (TAVARES; SERRA, 1973 [1971], p. 161). Ou seja, a despeito de uma crítica bastante ampla, os diferentes níveis analíticos não estão claramente delimitados. Existiriam duas grandes linhas de crítica: uma interna, como dito acima relacionada à própria plausibilidade das hipóteses de Furtado, e outra externa, quanto ao modelo de acumulação adotado pelo autor.

Em termos de crítica interna, os autores acumulam argumentos para se contrapor à hipótese de redução da relação produto-capital. Primeiro contestam a ideia de uma taxa de lucro uniforme, que só seria alcançada, dado um salário uniforme, caso setores com maior utilização de mão de obra também tivessem uma queda da relação produto-capital. Outra questão importante mencionada diz respeito à natureza do progresso técnico. O raciocínio de Furtado se basearia numa hipótese absolutamente *ad hoc* de que os ganhos de produtividade do trabalho não compensariam o uso mais intensivo de capital por unidade de mão de obra (ver Tavares e Serra (1973 [1971], p. 165); e Bastos e d'Avila (2009, p. 184)). Finalmente, Tavares e Serra (1973 [1971]) também criticam a hipótese conjuntural de elevação da relação capital-produto como algo que se reverteria assim que o produto voltasse a seu nível de utilização normal da capacidade.

Entretanto, mesmo que ocorresse uma elevação da relação capital-produto, como vimos acima a queda da taxa de crescimento no modelo de Furtado dependeria de uma mudança na distribuição de renda a favor dos capitalistas que menos do que compensasse o primeiro efeito. Ou seja, só uma redução da taxa de lucros implicaria de fato uma queda do crescimento por um modelo de produto determinado pela oferta.

Nesse ponto, o texto de Tavares e Serra (1973 [1971]) tem uma posição curiosa. As indicações textuais parecem relacionar mais a taxa de lucro com uma crítica ao modelo de Furtado de uma forma mais ampla, ou seja, quanto a sua natureza de um modelo cujo crescimento é determinado pela oferta ou pela “poupança”²⁷, que a discussão aludida no

²⁷ Recentemente, Coutinho (2019) reconhece esta característica dos modelos de Furtado, mas faz uma associação indevida ao modelo de Harrod. Isto é, relaciona o modelo de Furtado a um modelo “demand-led” de multiplicador e acelerador, no qual ocorreria o ajuste da capacidade produtiva através de um acelerador do investimento, mas ao mesmo tempo afirma ser um modelo no qual a taxa de crescimento é determinada pela oferta: “(...) cabe observar que a análise econômica de Furtado nos anos 1970 ainda mantém como elementos centrais a interação entre multiplicador e acelerador, a precedência da poupança em relação ao investimento (...)” (COUTINHO, 2019, p. 757). Serrano, Freitas e Behring (2018) esclarecem que o modelo de Harrod, aludido por Coutinho (2019), é “demand-led”, ou seja, a relação entre investimento e poupança é o inverso da proposta por este autor. Entretanto, vale observar que segundo os autores, ainda que esse modelo seja “demand-led”, o crescimento efetivo na sua “taxa garantida”, ou a solução para sua estabilidade, “(...) *has to be understood as a condition for the validity of Say's Law in the longer run.* [Porém] *As Harrod follows Keynes in rejecting Say's Law, he concludes correctly*

parágrafo anterior quanto a uma tendência real, ou histórica, de redução da taxa de lucro. Os autores em vários momentos chamam a atenção para o fato de a relação produto-capital ser um “resultado do processo econômico” ou uma “categoria resultado” e que o importante para a determinação do investimento e, assim, do crescimento da capacidade produtiva é a expectativa de demanda futura, vendas e, por conseguinte, lucros:

Parece evidente que o autor considera a evolução da relação produto-capital como um aspecto essencial no processo de estagnação econômica, embora esta categoria seja mais propriamente um *resultado* do processo econômico, ao contrário do que sucede com categorias relacionadas com o comportamento (como a taxa de lucro esperada). Por isso não nos permite explicar a dinâmica de uma economia capitalista. Ao tomar suas decisões de investimento, o empresário está preocupado com a taxa de lucro que poderá obter, ou seja, o fundamental será o lucro esperado sobre o investimento que virá a realizar. A relação produto-capital não faz parte dos cálculos empresariais e constitui, melhor dizendo, um parâmetro tecnológico em termos físicos e um *resultado* em termos de valor para cada setor ou atividade em operação. (TAVARES; SERRA, 1973 [1971], p. 161-162, grifos dos autores)

Tavares e Serra (1973 [1971]) afirmam que, em geral, mesmo com uma queda (improvável) da relação produto-capital, a elevação do excedente sobre os custos salariais (aumento da taxa de exploração nos termos marxistas) possibilitaria um aumento do excedente a ser investido. De modo que:

Em resumo, ou a relação produto-capital não declina apesar do aumento do coeficiente capital-trabalho, ou, se o faz, seus efeitos negativos sobre o excedente a ser investido podem ser impedidos por um aumento adequado do excedente subtraído à força de trabalho. A possibilidade de compensar os efeitos da baixa da relação produto-capital sobre a taxa de crescimento dependerá desse excedente se transformar ou não em investimento. (TAVARES; SERRA, 1973 [1971], p. 165-166)

À parte a crítica interna ao modelo de Furtado, este último trecho – de que a taxa de crescimento dependerá do fato de o excedente se transformar ou não em investimento, não havendo automatismos - nos leva ao grande avanço de Tavares e Serra (1973 [1971]), que consiste na adoção do PDE de Keynes e Kalecki, cuja premissa básica é a de que a trajetória de crescimento é explicada pelo comportamento dos componentes da demanda.

O trabalho dos autores foi onde inicialmente tal referencial foi incorporado de forma consistente, permitindo-se superar importantes limitações que decorreriam da opção teórica

that there is no reason for a market economy to grow at the warranted rate.” (SERRANO; FREITAS; BEHRING, 2018, p. 6).

pela Lei de Say, predominante até então na literatura do desenvolvimento e em Furtado. Pela versão do PDE por eles utilizada (como usada por Kalecki em sua análise das economias capitalistas “maduras”)²⁸, o investimento gera poupança à longo prazo através de variações na renda, pelo mecanismo do multiplicador, e portanto não mais haveria uma relação direta e unívoca entre concentração de renda (maior poupança potencial) e maior acumulação. Isto é, não haveria uma relação necessária entre distribuição de renda e acumulação/crescimento, embora uma possa influenciar a outra.

Por essa lógica, importantes questões contempladas na obra de Furtado e dos autores pioneiros da teoria do desenvolvimento, como o *trade-off* entre consumo conspícuo e gastos públicos, de um lado, e poupança/investimento, de outro, deixariam de fazer sentido. De fato, a causalidade aí prevista seria a oposta: a expansão de tais componentes da demanda geraria crescimento da renda e, com isso, também da poupança.

Efetivamente, esse foi um dos principais pontos levantados por Tavares e Serra (1973 [1971]) e que posteriormente seria reconhecido por Furtado (1972): o de que o consumo financiado por crédito de bens duráveis teria sido crucial para a retomada do crescimento que culminaria no “milagre econômico”²⁹.

4 Revisão Crítica sobre os Determinantes do Crescimento do “Milagre Econômico”

4.1 Leituras Clássicas sobre o “Milagre”

Como visto na seção anterior, a leitura de Tavares e Serra (1973 [1971]) (assim como a da maioria dos trabalhos que se seguiram da Unicamp) permitiu superar interpretações equivocadas à época sobre o processo de desenvolvimento no país, tornando-se de certa forma a visão “canônica” no meio heterodoxo. Inspiradas pelo referencial kaleckiano, interpretações como a de Tavares e Serra (1973 [1971]) e Tavares (1975 [1973]) mostraram que não haveria uma relação necessária entre distribuição de renda e acumulação/crescimento, e que pode, sim, haver elevado crescimento com concentração de renda, como houve no “milagre”, já que a

²⁸ Por uma segunda versão de longo prazo do PDE, que ficou conhecida como “teoria da distribuição de Cambridge”, a poupança requerida a longo prazo é gerada por mudanças na distribuição funcional da renda, induzidas pela inflação, e não por variações na renda. A ideia de “poupança forçada” daí decorrente foi utilizada na literatura da Cepal em trabalhos como Pinto (1978), Lessa (1982) e Tavares (1983 [1967]) (ver Bastos e Pereira (2014) para maiores detalhes).

²⁹ “A política do novo governo militar criou condições para uma reorganização do esquema redistributivo “conveniente” ao sistema (...). Esta redistribuição teve início primeiro ao nível do gasto, mediante novos esquemas ampliados de financiamento de bens duráveis (...)” (TAVARES; SERRA, 1973 [1971], p. 201).

demanda efetiva pode ser mantida pelos capitalistas e setores de renda mais alta da sociedade. A concentração de renda teria tido um efeito positivo sobre o crescimento do período, justamente por possibilitar um aumento nos gastos capitalistas (tanto consumo como investimento, via *funding*) e das classes mais abastadas em geral, mais do que compensando o efeito negativo decorrente da menor parcela dos salários na renda:

(...) Ela se recuperou [a economia brasileira a partir de 1967], mantida a oposição antagônica entre consumo dos trabalhadores e consumo dos capitalistas, a partir de uma rebaixada adicional da taxa de salário básico e de um forte incremento da taxa de exploração. Assim, a trajetória de recuperação foi inteiramente “assimétrica” e se realizou, fundamentalmente, pela recuperação do investimento público e a expansão acelerada do consumo dos capitalistas, precedendo a recuperação do investimento privado e impedindo a expansão do consumo dos trabalhadores. (TAVARES, 1975 [1973], p. 64)³⁰

Ou seja, em geral, os trabalhos dessa época de autores vinculados à Unicamp (por exemplo, Tavares e Serra (1973 [1971])³¹, Tavares (1975 [1973]; 1998 [1974]; 1998 [1978]), e outros escritos compilados em Belluzzo e Coutinho, R. (1998 [1982])) reconhecem o papel do consumo a crédito, assim como de outros gastos autônomos (sobretudo os gastos públicos), na retomada do “milagre”, mas também afirmam que a concentração de renda do período, com uma elevação das margens de lucro, teria sido funcional ao elevado crescimento desses anos:

(...) Também já foi assinalado que um dos problemas importantes, ou seja, o dos recursos necessários ao financiamento de novos investimentos e à expansão da demanda de bens duráveis (com evidente repercussão sobre a relação produto-capital das indústrias correspondentes), foi resolvido, no fundamental, pela absoluta compressão salarial. (TAVARES; SERRA, 1973 [1971], p. 173)

³⁰ Isso fica bem claro também nesta outra passagem, falando em termos mais gerais de países da América Latina, mas com base sobretudo na experiência do “milagre” no Brasil: “Nesse caso, não já se trata pois de substituir importações para um mercado protegido preexistente, senão de “antecipar a demanda” para fazer operar a capacidade produtiva instalada, o que requer mecanismos de redistribuição da renda pessoal em favor de novos estratos consumidores cujo poder de compra tem de distanciar-se cada vez mais da renda média do país. Ou seja, a redistribuição da renda contra os assalariados e consumidores de base e em favor de certos estratos médios urbanos privilegiados passa a ser um pré-requisito para o funcionamento corrente desse tipo de setores e não apenas um resultado *a posteriori* da concentração econômica urbana.” (TAVARES, 1975 [1973], p. 59).

³¹ Conforme mencionado na introdução deste ensaio, na época do trabalho de Tavares e Serra, tais autores ainda não faziam parte do corpo docente da Unicamp. Mas já havia uma proximidade aos pesquisadores de tal “escola” e, ademais, seriam incorporados a ela nos anos seguintes (anos 1970). De certa forma, tal trabalho pode ser incluído junto aos que constituem o pensamento da “Escola de Campinas” (SANTOS, 2013), uma vez que suas premissas teóricas seriam incluídas e desenvolvidas nos trabalhos formalmente vinculados à Unicamp, em grande medida a partir da chegada de Maria da Conceição Tavares ao Instituto de Economia de tal universidade.

Além disso, a capacidade ociosa herdada dos anos anteriores era vista por alguns desses autores como uma “condição permissiva” crucial para o desempenho positivo do “milagre” em termos econômicos:

Entre as principais condições **permissivas** que estiveram por trás do desempenho da economia em 1967/73, mencionaríamos as seguintes:

(1) A capacidade ociosa herdada do ciclo I e dos anos de semi-estagnação, que exerceu um papel relevante na primeira fase de expansão (recuperação). Um indicador sugestivo e sintético a esse respeito refere-se ao setor manufatureiro, em que o estoque de capital aumentou 46% (entre 1961 e 1966) enquanto o produto correspondente cresceu somente 14% (entre 1962 e 1967). Tal evolução evidencia uma altíssima relação agregada investimento-produto, típica de situações em que se subutiliza a capacidade instalada e se desaproveita economias externas e internas. Não foi por menos que no quinquênio seguinte (1967/72) o produto industrial aumentou em mais de três quartas partes, enquanto o estoque de capital cresceu apenas 45% (1966/71). (SERRA, 1998 [1981], p. 106, grifo do autor)

Ou, ainda:

(...) É inequívoco que duas *condições* são indispensáveis para que a recuperação ocorra através desta indústria [bens de consumo duráveis]: a existência de capacidade ociosa e a expansão das margens de endividamento das famílias. A primeira condição estava posta, como já foi dito, pela própria crise, aprofundada pela política de estabilização em 1967. (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 174, grifo nosso)

Tais leituras não se limitavam, no entanto, aos economistas ligados à Unicamp, embora as justificativas teóricas pudessem variar. De fato, parecia haver certo consenso entre os desenvolvimentistas governistas e os desenvolvimentistas mais críticos³² quanto à funcionalidade da contenção salarial (aumentando a rentabilidade) à aceleração do processo de acumulação de capital. Assim como em relação à existência prévia de capacidade ociosa como condição para a retomada no crescimento. A diferença principal, como observam Bielschowsky e Mussi (2005), é que para os primeiros a concentração seria um sacrifício “válido”, justificável, para se atingir elevadas taxas de crescimento, enquanto para muitos dos economistas

³² Bielschowsky e Mussi (2005) notam que, embora a ideologia desenvolvimentista tenha sido hegemônica no período de 1964 a 1980, dando suporte ao fortalecimento do Estado desenvolvimentista, havia uma divergência no campo do pensamento econômico aí inserido entre, de um lado, os governistas que conduziam a política econômica (Octavio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Carlos Langoni, etc), e, de outro, os intelectuais críticos ao regime militar e aos impactos socialmente regressivos das políticas do modelo de crescimento adotado. Os autores destacam nesse segundo grupo os seguintes nomes: Celso Furtado, Ignácio Rangel, Maria da Conceição Tavares, José Serra, Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, Bresser-Pereira, Luiz Gonzaga Belluzzo, João Manuel Cardoso de Mello, Edmar Bacha, Albert Fishlow, Pedro Malan e Paul Singer.

desenvolvimentistas críticos seria possível se alcançar uma via de crescimento mais igualitária, caso se alterasse o modelo de desenvolvimento.

Ainda que a análise das visões governistas não seja um objetivo central deste ensaio, a título de exemplo, temos neste caso a visão de Simonsen (1972), que se tornaria ministro da Fazenda em 1974. O autor reconheceu a piora na distribuição de renda, porém a enxergou como natural ao processo de elevado crescimento que vinha ocorrendo: “a transição de uma fase de estagnação ou semiestagnação para uma de crescimento acelerado costuma exigir sacrifícios que naturalmente envolvem certo aumento da concentração de rendas, ou nas mãos de determinados indivíduos, ou em poder do Estado” (SIMONSEN, 1972, p. 59 apud BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005, p. 22). Nestas fases seria necessário, para ele, uma transferência de recursos às camadas com maior propensão a poupar, ou seja, com renda mais elevada³³ (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005).

Pelo outro lado, Furtado (1972) figura como um exemplo clássico na linha dos “economistas críticos”. Associa a concentração de renda ao elevado crescimento do período do “milagre”, porém atribui a piora na distribuição a fatores diversos ao da visão governista oficial - dentre os quais a política salarial do PAEG - e é abertamente crítico ao aspecto excludente do modelo de desenvolvimento brasileiro.

Após ter suas conclusões questionadas empiricamente pela experiência do “milagre” e, teoricamente, por Tavares e Serra (1973 [1971]), o autor retrata seu raciocínio “estagnacionista” dos anos 1960³⁴ e passa a reconhecer a importância do consumo de bens de consumo duráveis para a expansão do período do “milagre”, o que teria sido viabilizado, para o autor, pela concentração de renda dos anos anteriores e pela expansão do crédito ao consumo. A concentração, ao aumentar a poupança das classes mais altas, teria inclusive possibilitado o financiamento do consumo de bens duráveis e do Sistema Nacional de Habitação para as classes médias (assalariados e pequenos proprietários).

³³ “O autor reconhece, porém, que a concentração era excessiva, e argumenta que o reconhecimento disso pelo governo levava-o a adotar uma série de medidas adequadas, como a política educacional e a introdução de fontes de renda individual, como o FGTS e o PIS, que funcionam como mecanismo de poupança forçada para acumulação patrimonial.” (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005, p. 22).

³⁴ Na visão de Coutinho (2019), não haveria grandes rupturas conceituais entre a análise de Furtado dos anos 1970 (como em “Análise do Modelo Brasileiro” – Furtado (1972)) em relação à visão “estagnacionista” de “Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina”, de 1966 (Furtado (1966)). Segundo Coutinho (2019), Furtado reiteraria, em seus trabalhos dos anos 1970, uma *tendência* à estagnação, relacionada à dificuldade de articulação entre a estrutura de oferta e a estrutura de demanda. Ainda que tal dificuldade tivesse sido atenuada nos governos militares com as políticas de crédito ao consumo, medidas de transferência de renda para as classes médias altas e pela expansão do investimento público, viabilizada, para Furtado, pela reforma no sistema tributário e de financiamento público.

Com visão um pouco diferente e, ainda que com certas reservas, Antônio Barros de Castro apontava, segundo Bresser-Pereira (1974)³⁵, que a superação da crise dos anos 1960 efetivamente exigiria um processo de concentração de renda a partir da classe média. À medida em que avançou o processo de substituição de importações, as indústrias mais dinâmicas, com potencial para permitir elevadas taxas de crescimento, eram justamente aquelas que produziam bens mais caros e tecnologicamente sofisticados. Na visão do autor, para garantir o bom desempenho destes setores e, logo, da economia, seria necessária uma concentração de renda da classe média para cima, assegurando a demanda por tais bens^{36, 37}.

O próprio Bresser-Pereira (1974), ao comentar a visão de Castro, afirma que teria sido, com efeito, o raciocínio ali proposto sobre a necessidade de se concentrar a renda nas classes médias e altas para se retomar o crescimento/desenvolvimento econômico, a explicação mais provável para o caminho tomado a partir de 1967, culminando no “milagre econômico”: “Está aí, provavelmente, uma das causas básicas da recuperação da economia do país, a partir de 1967” (BRESSER-PEREIRA, 1974, p. 128).

Mesmo que na visão deste autor a concentração de renda não fosse o resultado de uma política econômica deliberada (ou ao menos explícita), já que essa solução não foi formulada abertamente por economistas do governo. Na prática, no entanto, foi o que ocorreu a partir de 1964, como resultado de políticas que beneficiavam as classes média e alta. Bresser-Pereira (1974) cita como exemplos destas o Plano Nacional de Habitação, que, embora tenha sido estabelecido para a construção de casas populares, acabou se transformando, em grande medida, num meio de financiamento de casas para a classe média; e a política salarial do governo, que, como dito acima, foi mais dura sobre os salários mais baixos.

As indústrias mais dinâmicas (tecnologicamente de ponta) também teriam sido beneficiadas pelo aumento das exportações de manufaturados - estimulado pelas políticas dos governos militares -, ajudando, com isso, a compatibilizar o mercado interno relativamente reduzido para tais produtos e o processo de desenvolvimento econômico.

³⁵ Essa visão de Antônio Barros de Castro teria sido expressada oralmente em uma conferência na Universidade Católica de São Paulo, em 1968. Como esta conferência não foi publicada, Bresser-Pereira (1974) se responsabiliza por qualquer imprecisão acerca da mencionada visão.

³⁶ Nas palavras de Bresser-Pereira: “Antonio Barros de Castro fazia estas constatações com desagrado, admitindo que socialmente a solução não lhe parecia recomendável. Mas do ponto de vista estritamente econômico, a solução seria concentrar a renda nos grupos intermediários e de altas rendas, na medida em que apenas estes grupos teriam possibilidades de manter em nível alto a demanda dos bens sofisticados, produzidos pelas indústrias dinâmicas do país.” (BRESSER-PEREIRA, 1974, p. 128).

³⁷ Posteriormente, Castro (1989) reveria essa visão, afirmando haver condições à época (fins dos anos 1980) para um processo de crescimento baseado na difusão às classes mais baixas do acesso a bens de consumo modernos.

Bresser-Pereira (1974) atribuí, então, a retomada no crescimento elevado a partir de 1967, principalmente a dois fatores: a concentração de renda a partir da classe média; e os estímulos às exportações de manufaturados, que tornavam parte da produção dos produtos mais dinâmicos independente da distribuição e consumo no país.

Visando reforçar esse ponto, o autor cita, ainda, um estudo econométrico realizado por Samuel A. Morley e Gordon W. Smith no início dos anos 1970 sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro³⁸, no qual se concluía que “quanto mais regressivo for o esquema de distribuição de renda, maior será a taxa de desenvolvimento industrial, em boa parte devido à importância dos bens de consumo duráveis, especialmente automóveis e de suas indústrias fornecedoras — borracha, maquinaria, metais e gasolina” (MORLEY; SMITH, 1971 apud BRESSER-PEREIRA, 1974, p. 139-140). Muito embora o mesmo estudo reconhecesse que o efeito negativo de uma melhora na distribuição de renda seria pequeno sobre a taxa de crescimento.

Com intenção similar, e mesmo que saindo ligeiramente dos anos do “milagre”, Bonelli e Cunha (1981)³⁹ buscam estimar, com base em um modelo de insumo-produto com dados de 1970 e 1975, qual seria o impacto de uma redistribuição (simulada) da renda e consumo verificados nesse período sobre o crescimento de 20 setores nos quais a economia brasileira se dividia. Em setores como agricultura e pecuária, alimentos, bebidas e fumo, e energia elétrica, uma redistribuição teria um claro efeito expansivo (levaria a uma taxa de crescimento setorial maior do que a observada com a estrutura distributiva de 1975). Por outro lado, os seguintes setores seriam beneficiados por uma concentração de renda e consumo, segundo o exercício dos autores: minerais não-metálicos; metalurgia; mecânica; material elétrico e de comunicações; material de transporte; madeira e mobiliário; borracha, couros e plásticos; editorial; gráfica e diversos; construção civil; e serviços. E por fim, alguns setores não apresentariam alterações frente à mudança na distribuição: extrativo mineral; papel e papelão; química; perfumaria e farmacêutica; têxtil e vestuário; transporte; comunicações; e comércio.

A despeito desses resultados setoriais, os autores apontam que as taxas observadas de crescimento no período eram muito próximas daquelas simulando mudanças na distribuição. Ou ainda, que a função de investimento que utilizaram, baseada no modelo do acelerador, se

³⁸ Tal estudo foi publicado em 1971 e tem como título: "The Effect of Changes in the Distribution of Income on Labor Foreign Investment and Growth in Brazil".

³⁹ Ver Medeiros (2015), também, para a análise dos resultados de Bonelli e Cunha (1981), assim como de outros trabalhos empíricos (não só sobre o período em questão) que tratam das interações entre distribuição de renda, padrão de consumo e estrutura produtiva no Brasil.

alterava muito pouco face a mudanças na distribuição. Tal constatação refletiria o fato de que padrões modernos de consumo já estivessem razoavelmente difundidos à essa época.

Finalmente, outros trabalhos mais empíricos buscaram analisar mais detalhadamente a estrutura de consumo da época e a relação da concentração de renda com o elevado crescimento do “milagre”.

A análise de Wells (1976) nessa linha foi uma tentativa de se questionar a ideia de que a concentração de renda havia desempenhado papel tão relevante ao acelerado crescimento do setor de bens duráveis (e da economia) no período. Com base em dados como os da PNAD de 1972, teria havido, segundo essa perspectiva, uma difusão desse tipo de consumo a vários estratos - não só aos mais ricos -, até por haver certa saturação da posse de bens duráveis nestes últimos casos, de modo que o elevado crescimento do setor teria dependido razoavelmente, já à essa época, do consumo de massas, atenuando, para o autor – justamente pela inclusão das classes baixas no consumo moderno -, os efeitos sociais negativos da piora na distribuição.

Dentro deste quadro, os principais fatores, para Wells (1976), por trás do aumento na demanda por bens de consumo duráveis, refletindo em grande medida a difusão aos estratos mais baixos, foram o “efeito demonstração”; a maior necessidade desses bens, oriunda do próprio processo de urbanização; o barateamento dos bens; os mecanismos de crédito ao consumidor, relevantes também para as classes de renda mais baixa (mais além do que o grupo urbano de classe média); e mesmo a maior difusão da eletricidade. Sendo que parte da expansão do mercado desses bens teria refletido o mercado de segunda mão, principalmente para o caso de automóveis e bicicletas.

As conclusões de Wells (1976) suscitaram críticas que posteriormente seriam formalizadas em trabalhos como o de Coutinho (1979) e Saboia (1983), sobretudo no que diz respeito ao papel da concentração de renda sobre a elevação da demanda de duráveis. Ambos os autores reconhecem que houve certa popularização do consumo de bens modernos, mas ressaltam que a concentração de renda prévia que a teria viabilizado/financiado, na medida em que expandiu as possibilidades de financiamento a tal consumo (ao aumentar a poupança dos mais ricos). Adicionalmente, não teria havido, como afirmava Wells (1976), uma saturação desse tipo de consumo nos decis do topo; a concentração teria contribuído também diretamente para a expansão da demanda de bens duráveis dos mais ricos, através da renovação do estoque de bens, assim como da posse múltipla destes.

Um problema crucial na análise de Wells (1976), segundo Coutinho (1979), é que ele não trata a difusão da posse dos bens duráveis de forma separada à questão do tamanho e funcionamento do mercado desses mesmos bens. Embora os dados da primeira metade da

década de 1970 mostrem que a posse desses produtos de fato se expandiu sensivelmente em todos os níveis de renda, nos estratos mais baixos isto pode ter se dado em boa medida pela expansão verificada do mercado de 2ª mão⁴⁰. Como o que importa para o dinamismo do setor e logo da economia é a aquisição contínua de bens novos, na visão do autor fica difícil estabelecer hipóteses que vinculem a mencionada difusão da posse dos bens ao dinamismo de economia no período, como o faz Wells (1976). Nesse sentido, para Coutinho (1979), a hipótese deste último de que o crescimento do setor de bens duráveis teria dependido sobretudo da maior difusão aos estratos mais baixos não parece se sustentar. O fator determinante para tal autor parece se relacionar mais à demanda dos estratos médios e altos, expandida com o processo de concentração da renda e expansão do crédito. Adicionalmente, por mais que tenha se elevado consideravelmente o consumo de alguns produtos novos nas camadas mais baixas, nos setores mais dinâmicos, como o automobilístico, este ainda era bastante limitado.

Assim, para Coutinho (1979) e Saboia (1983), os principais fatores por trás da ampliação do acesso a bens duráveis e do crescimento deste setor foram o crédito ao consumidor (CDC) e a diversificação e barateamento desses bens. Ambos reconhecem, ademais, assim como Wells (1976), a importância do processo de urbanização, do “efeito demonstração”, e da ampliação das redes elétricas, além, diferentemente de Wells (1976), da substituição significativa de produtos e da posse múltipla de bens pelas classes mais altas, como resultado do processo de concentração da renda (o crescimento acima da média do rendimento dessas famílias), o que, ademais, incentivou o crescimento do mercado de segunda mão. Como ressalta Coutinho (1979), o CDC passou a ser utilizado amplamente em todas as regiões do país, tanto por famílias de renda mais alta como mais baixa (a partir de rendas domiciliares de dois salários mínimos)⁴¹. No primeiro caso, os financiamentos se concentravam em bens de mais alto valor unitário, como automóveis, enquanto no segundo em aparelhos domésticos.

4.2 Releitura sobre o Período do “Milagre Econômico”

Como se pôde ver, era praticamente consensual que a concentração de renda teria sido funcional ao elevado crescimento verificado. Porém, os canais nem sempre eram os mesmos.

⁴⁰ Trata-se de uma suposição de Coutinho (1979), já que segundo ele os dados não permitem confirmar tal hipótese. Seguindo tal raciocínio, o autor fala que a política concentradora de renda poderia ter beneficiado o consumo de duráveis nos estratos mais baixos justamente por ter estimulado a renovação do estoque de bens nas camadas de cima, expandindo o mercado de 2ª mão.

⁴¹ De fato, a utilização de crédito para a compra de tais bens era significativa em quase toda a escala de renda, exceto para as famílias muito pobres (menos de 9% dos domicílios) (COUTINHO, 1979).

Em todos os casos analisados, a concentração a partir da classe média em si teria sido funcional por expandir diretamente a demanda destes segmentos por bens sofisticados. Mas fora isso, para alguns autores teria também criado as condições para a expansão do CDC e para o financiamento (*funding*) do investimento privado, ao elevar as margens de lucro (como admitido pelos trabalhos vinculados à Unicamp citados acima).

Antes de tratar da questão de funcionalidade ou não da concentração de renda para o período de aceleração do crescimento do “milagre econômico”, é importante anotar que inexistia uma relação clara de intencionalidade, em termos de política econômica, entre a concentração de renda e as medidas adotadas desde antes do “milagre”.

A concentração de renda verificada por vários indicadores tem como fontes alguns elementos centrais. Em primeiro lugar, a política anti-inflacionária aplicada pelo PAEG. Apesar de seu caráter gradualista (ver Bastian (2013)), tal política tinha como variável central o controle do salário nominal - custo básico do processo produtivo - e antecipava as formas de conversão salarial que viriam a ser consagradas nos planos heterodoxos dos anos 1980 e 1990 (ver Serrano (2010, p. 415-416, nota 9)).

Os salários eram convertidos para uma média real passada e a esta acrescia-se uma expectativa de inflação futura, inferior, é claro, à passada. Caso a inflação futura coincidissem com a esperada, teria-se uma redução da inflação com manutenção do salário real, ou seja, um plano de desinflação neutro. Mas obviamente, o que o PAEG fez foi utilizar os salários como “âncora nominal” do programa de estabilização, uma vez que promoveu tanto choques tarifários como desvalorizou o câmbio em algumas ocasiões. Desse modo, a queda principalmente do salário mínimo foi uma consequência direta da política anti-inflacionária.

Claro que o enfraquecimento do movimento sindical em virtude da ditadura civil-militar não favoreceu, nos primeiros anos desta, o poder de barganha salarial dos trabalhadores; entretanto, conforme apresentado anteriormente na subseção 2.2, à medida que se acelerava o próprio crescimento econômico, criavam-se postos de trabalho de melhor qualificação, cujos salários eram superiores ao salário mínimo. Assim, mesmo que o valor deste último estivesse se reduzindo, o salário médio poderia estar subindo pelo crescimento de ocupações com remunerações acima do mínimo⁴².

⁴² Em termos objetivos, o aumento do salário médio no período, detalhado na segunda seção, parece ter decorrido dos seguintes fatores: da redução relativa de trabalhadores que ganhavam apenas o salário mínimo; do aumento da relação salário médio-salário mínimo, explicada em grande parte pelo crescimento dos salários no setor industrial; e da elevação considerável dos salários à mão de obra mais qualificada, aumento este bastante superior àquele conferido à média dos trabalhadores (LAGO, 1990).

Fora isso, uma característica importante do período foi a elevação da carga tributária, com uma especial ênfase nos impostos indiretos, de caráter regressivo. Tal medida pode ter contribuído para a concentração da renda líquida (como sugere Souza (2016)). E mesmo pelo lado da tributação sobre a renda, a reforma/política tributária também parece ter se tornado mais regressiva. As alíquotas efetivas do IRPF sobre os rendimentos brutos tributáveis dos mais ricos (0,1%, 0,01% e 0,001%) não apresentaram mudanças significativas entre 1964 e 1974 (SOUZA, 2016), mas, como boa parte do rendimento desses estratos é isenta ou tributada exclusivamente na fonte com alíquotas preferenciais, e esse escopo de rendimentos aumentou no período⁴³, o peso do IRPF sobre a renda total desses grupos provavelmente se manteve ou até decaiu na segunda metade de 1960. Ademais, a participação do capital no total da receita do IR caiu de 75% em 1960, para menos de 50% em 1970 (OLIVEIRA, 1981).

Contudo, mais uma vez, esse tipo de desenho de reforma fiscal parecia se relacionar mais fortemente à virada conservadora e antidemocrática dos governos militares, do que propriamente a um objetivo de política econômica.

Outro fator que também pode ter contribuído para a concentração de renda foi o estabelecimento de um mercado “normal” de dívida pública - com a abolição da Lei da Usura -, favorecendo os ganhos financeiros. Porém, essa é uma hipótese que deve ser observada com cuidado. É certo que para as camadas médias da população, aplicações rentáveis como a caderneta de poupança podem ter representado um ganho de riqueza (e renda), com algum impacto positivo sobre o consumo. Contudo, não é trivial imaginar que as classes mais abastadas não teriam capacidade de proteger sua riqueza por causa da Lei da Usura, tendo em vista as possibilidades de valorização imobiliária e outras formas de ativos fixos ou mobiliários. É uma hipótese que demandaria um esforço de pesquisa mais profundo. Ademais, não é evidente uma conexão muito forte entre esse efeito riqueza e o consumo⁴⁴.

Finalmente, convém mencionar que os financiamentos subsidiados (com recursos do FGTS) do Banco Nacional de Habitação no período (analisados em maior detalhe na seção seguinte), que a princípio se voltariam sobretudo para a construção de casas populares, se direcionaram crescentemente (a partir de 1968) às construções aos estratos de renda média e alta – mais rentáveis e com menores riscos de inadimplência -, possivelmente contribuindo para a concentração de riqueza a partir desses estratos num segundo momento.

⁴³ Um exemplo de isenção às parcelas mais ricas esteve na criação do Fundo 157, em 1967, que, visando incentivar o mercado acionário, permitia aos contribuintes fazer investimentos dedutíveis do IRPF (SOUZA, 2016).

⁴⁴ O incentivo ao mercado acionário não deveria divergir de forma expressiva da remuneração média dos outros ativos financeiros no médio prazo, ainda que movimentos especulativos de curto prazo possam ter distribuídos grandes ganhos e perdas (em relação simétrica) a alguns detentores de ações.

Fica claro, portanto, que o processo de concentração de renda resultou basicamente de uma política de estabilização que escolheu o controle do salário nominal (com impactos no salário real) como seu principal instrumento, assim como de alguns outros fatores de menor importância, mas todos eles relacionados ao desenho das políticas conservadoras que se seguiram.

A outra “ponta” que explica uma concentração de renda intra-trabalhadores poderíamos chamar de “virtuosa”, uma vez que decorre da expansão do emprego em setores de maior produtividade, no caso específico brasileiro, no setor industrial. Nesse caso, haveria duas forças atuando: uma razoavelmente “automática”, que seria a expansão dessas ocupações em setores que exigem mão de obra mais especializada e que, por isso, pagam salários acima do salário base da economia; e a própria dinâmica desses salários, que por sua vez depende de fatores institucionais complexos, refletindo a capacidade de barganha das diferentes categorias de trabalho.

Supondo que houvesse uma elevação a uma mesma taxa em todas as faixas salariais, não ocorreria concentração de renda e, ainda assim, se elevaria o número de indivíduos cuja renda poderia permitir a compra de produtos de maior valor unitário. Como a compra desses bens normalmente é feita a crédito, essa elevação da renda seria tal, a ponto de dar acesso a esses indivíduos ao CDC em suas diferentes formas. Neste caso, é claro, existe a importância do sistema financeiro, que pode, ou não, garantir acesso a crédito a indivíduos com diferentes *ratings* de risco. Nos EUA, por exemplo, o mercado *subprime* se estende a empréstimos residenciais e o acesso ao crédito continuou se expandindo a despeito de uma piora na distribuição de renda a partir dos anos 1980.

Especificamente no que diz respeito a um fenômeno de curto prazo como o “milagre econômico”, num regime autoritário com forte repressão sindical, fica claro que esse efeito de melhoria do salário de trabalhadores mais especializados se superpõe a eventuais ganhos dentro de cada categoria, ou ocupação.

De qualquer forma, no longo prazo, em um modelo de crescimento puxado pela demanda do tipo do supermultiplicador (como apresentado em Serrano (1995))⁴⁵, a mudança na distribuição de renda tem um efeito só no nível da renda, ou seja, a taxa de crescimento no longo prazo é determinada pela taxa de crescimento dos gastos autônomos. Um pouco mais detalhadamente, mas de forma sucinta, em um modelo desse tipo a distribuição de renda é dada exogenamente, o investimento das empresas privadas é induzido pelo princípio de ajuste do

⁴⁵ A referência inicial é Serrano (1995), mas ver também Freitas e Serrano (2015) para alguns importantes aportes.

estoque de capital (acelerador flexível) e o crescimento do PIB é liderado pelos gastos autônomos não criadores de capacidade produtiva no setor privado.

Com base nisso, e como admitido em parte principalmente pelos economistas da Unicamp, a retomada do crescimento que culminaria no “milagre” teria se dado pela expansão do consumo a crédito de bens duráveis⁴⁶ e de outros componentes autônomos da demanda, como os gastos públicos, as exportações e o investimento residencial⁴⁷.

Ainda que saindo um pouco do escopo temporal do “milagre”⁴⁸, o trabalho empírico de Freitas e Dweck (2010), baseado no modelo do supermultiplicador, mostra que na primeira metade da década de 1970, as maiores contribuições para a taxa anual média de crescimento de 10,1% do PIB teriam vindo do consumo do governo (2,1%), das exportações (1,9%), do investimento das empresas estatais (1,8%) e do consumo autônomo de duráveis (1,7%).

Correspondentemente, a concentração de renda não seria necessária e dificilmente seria funcional ao elevado crescimento, como apontado pela grande maioria das interpretações sobre o período, inclusive a da Unicamp. Seja por garantir a demanda por bens duráveis ou financiar o investimento.

Relativo a este último caso, não seria preciso que houvesse um aumento na margem de lucro para assegurar o *funding* ao investimento. A expansão da *massa* de lucros decorrente do aumento das vendas garantiria isso, não sendo necessária uma mudança na distribuição funcional da renda.

E em relação ao consumo, a piora na distribuição do período poderia ter algum impacto na demanda de segmentos específicos dentro do setor de bens de consumo duráveis, mas seu efeito mais provável no agregado seria inclusive negativo, dada a redução que ocasionaria no multiplicador.

Mesmo que também fugindo um pouco do período do “milagre”, o resultado da simulação de Bonelli e Cunha (1981) apresentado na seção anterior, com dados de 1970 e 1975, não chega a indicar tal efeito negativo de uma concentração, mas corrobora o argumento aqui proposto de sua não funcionalidade: haveria setores que se beneficiariam de uma concentração

⁴⁶ O crescimento da demanda por bens de consumo duráveis foi em média de 13,4% em 1966/67 (SERRA, 1998 [1981], p. 104). Sendo que: “O volume de crédito das Financeiras, que se destinou basicamente à reativação e à aceleração da demanda de bens duráveis de consumo, apresentou um ritmo de crescimento real surpreendente alcançando 31,5% no período de recuperação [1964/67] e de mais de 50% ao ano na etapa do auge [1970/73]!” (TAVARES, 1998 [1978], p. 154).

⁴⁷ A taxa de crescimento dos gastos públicos autônomos explicou boa parte do crescimento do período, mas não por si só, e sim somada a sua participação elevada no PIB, que em 1970 era de 18%. Daí a diferença em relação às exportações, as quais crescem em média mais, mas tem uma contribuição menor, dada sua participação pequena no PIB (7%, em 1970) (FREITAS; DWECK, 2013, p. 179).

⁴⁸ Devido à falta de dados de matriz insumo-produto - nos quais Freitas e Dweck (2010) se baseiam - para os anos anteriores a 1970.

da renda, mas no âmbito macroeconômico, mudanças na distribuição não afetariam significativamente o crescimento.

Levando-se em consideração os comentários acima, o que houve foi uma elevação natural de parte dos salários (abrindo o leque salarial)⁴⁹, pelo crescimento do emprego formal no setor de maior produtividade, o que contribuiu para expandir a demanda de duráveis (assim como por moradia própria, estimulando os investimentos residenciais), especialmente por tornar tais segmentos candidatos ao mercado de crédito⁵⁰.

A lógica desse processo se aproxima das ideias de Alfred Sloan (sloanismo), que segundo Medeiros (2000) teriam se constituído na base para a difusão (mais ampla, é verdade) dos padrões de consumo moderno nos EUA décadas antes⁵¹. Dentro dessa estratégia, as inovações financeiras (promovendo crédito ao consumidor) e de *marketing* são os fatores cruciais para a taxa de crescimento do mercado, de tal modo que a criação deste último é *relativamente* autônoma à evolução dos salários e do mercado de trabalho.

O dinamismo da demanda por bens de consumo duráveis pode ser explicado tanto por uma certa difusão do acesso, para a qual o feito demonstração, o barateamento de determinados tipos de bens, a expansão da urbanização e da eletricidade, e o mercado de 2ª mão contribuíram (como reconhecido por autores como Wells (1976), Coutinho (1979) e Saboia (1983)); quanto por uma renovação e posse múltipla de bens nos estratos de maior renda (como apontado por Coutinho (1979) e Saboia (1983), mas não por Wells (1976)). No entanto, nos dois casos o CDC foi o fator determinante, tendo sido amplamente utilizado em todas as regiões do país, não só por famílias mais ricas, mas também pelas de renda mais baixa (com rendas domiciliares a partir de dois salários mínimos) (COUTINHO, 1979)⁵².

É importante deixar claro que não havia uma incompatibilidade entre a estrutura produtiva criada até 1960 e a estrutura distributiva. Isto é, não era *necessário* concentrar ainda

⁴⁹ Até porque o salário mínimo, que vinha caindo em função da política salarial do PAEG (e cairia até 1974), estabelece um intervalo sobre o qual a diferença salarial irá variar. Isto é, se o salário mínimo é relativamente alto, o diferencial tenderá a ser menor. Se for mais baixo, esse leque tenderá a ser maior (MEDEIROS, 1992; 1993).

⁵⁰ Afinal, conforme Lavoie (2006, p.24), “*credit supply is demand-led, but subject to the assessment of creditworthiness*”. Um nível de renda mínimo e a formalidade/estabilidade do emprego serão fatores cruciais para o acesso ao crédito.

⁵¹ “(...) *Based on the American historical experience, we will argue that mass consumption was a successful strategy developed by big US business corporations before the enactment of the New Deal's policies of 1932. This strategy was due to Alfred Sloan and not Henry Ford, it was a market strategy not a production strategy, and it was based on consumer credit sales promotion techniques and marketing innovations.*” (MEDEIROS, 2000, p. 34).

⁵² Como visto acima (com base em Coutinho (1979)), de fato a utilização de crédito para a compra de tais bens era significativa em quase toda a escala de renda, exceto para as famílias muito pobres (menos de 9% dos domicílios). No caso das famílias de renda mais alta os financiamentos se concentravam em bens de mais alto valor unitário, como automóveis, enquanto no das famílias menos abastadas em aparelhos domésticos.

mais a renda para garantir a continuidade do crescimento. E a concentração de fato verificada foi mais um fato histórico concomitante ao crescimento do que um elemento causal necessário a este.

Além da questão praticamente consensual da funcionalidade da concentração de renda, é curioso observar a insistência no fato de a capacidade ociosa considerada elevada ter sido favorável ao acelerado crescimento do período, ou mesmo uma condição permissiva a este, como colocado acima por Serra (1998 [1981]). Em geral, esse é tido como um fator ruim para o crescimento, uma vez que representa um desincentivo à expansão do investimento, que é um componente da demanda agregada.

Como pode ser visto na Tabela 1 da segunda seção, pelos cálculos de Bonelli e Malan (1976), o grau de utilização da capacidade em 1967 era de 76%, patamar que dificilmente pode ser considerado baixo. A título de ilustração, o valor da média mensal de utilização da capacidade (indústria total) nos EUA entre 1967 e 2019 foi de 80%⁵³.

Qual seria, então, a possível “vantagem” da existência de uma capacidade ociosa um pouco abaixo da normal de uma economia como a dos EUA? A única explicação plausível reside na falta de pressões inflacionárias. Mas mesmo esse argumento tem validade muito discutível, inicialmente pela própria proximidade da capacidade ociosa calculada por Bonelli e Malan (1976) em relação à capacidade normal de uma economia capitalista. O outro ponto, e certamente mais central, reside no fato de que no período havia o controle de uma variável de custo central no processo produtivo: o salário nominal. Uma vez que a preocupação com pressões salariais estava praticamente eliminada, a preocupação com a questão inflacionária em si também ficava muito limitada, diminuindo assim um eventual efeito positivo da existência de capacidade ociosa. Tanto isso é verdade, que a despeito da diminuição das taxas de capacidade ociosa, a inflação também se reduziu no período, tendo uma elevação real apenas em 1972, mas explicada por efeitos de sazonalidades, ou choques de preços agrícolas, e não por uma pressão de preços industriais.

Por fim, um último ponto que convém levantar é que se por um lado houve certa difusão do consumo de bens duráveis, diferentemente do ocorrido nos países centrais isto se deu em muitos casos sem que as necessidades básicas tivessem sido satisfeitas, ou até em detrimento destas. O acesso a bens e serviços públicos essenciais em geral ainda era bastante limitado, acentuando o que Galbraith (2001 [1958]) chama de “social imbalance”, isto é, o desequilíbrio

⁵³ Fonte: Federal Reserve Economic Data (FRED Graph Observations) – “Capacity Utilization: Total Industry, Percent of Capacity, Monthly, Seasonally Adjusted”. Link: <https://fred.stlouisfed.org/series/TCU> (acesso em 28/05/2020).

entre de um lado a posse de bens privados, tendente a se expandir a taxas mais elevadas, e de outro o acesso a bens e serviços públicos de cunho básico, que ao final do período do “milagre” (e da ditadura) ainda apresentava grandes lacunas. Esse aspecto será discutido na seção seguinte.

5 Aspectos Sociais do “Milagre Econômico”

Visivelmente, a visão apresentada na seção anterior (funcionalidade da piora na distribuição ao crescimento) refletia a aproximação a determinados arcaísmos teóricos, não consistindo em juízos de valor favoráveis à piora na distribuição de renda, decorrente, sobretudo, da política salarial regressiva do PAEG. É curioso, entretanto, que embora tais autores compartilhassem, no geral, uma visão mais progressista, uma atuação compensatória, redistributiva, do Estado, via provisão de bens e serviços públicos, dificilmente era vista como uma prioridade nos escritos da época.

A limitada atenção a este aspecto já vinha, conforme analisado em Oliveira (2015) e Oliveira e Bastos (2016), desde o nascimento da teoria do desenvolvimento clássica, à qual muitos dos “economistas críticos” à época (anos 1960 e 1970) pertenciam, ou, da qual, de certa forma, eram herdeiros. O foco nestas análises recaía sobremaneira no papel do Estado na condução do desenvolvimento das forças produtivas e, em geral, o bem-estar e a homogeneização (ou não) social eram tratados como uma consequência direta de tal processo. Isto, mesmo reconhecendo-se os efeitos redistributivos e de bem-estar que sistemas amplos de proteção social vinham gerando, à época de tais leituras, principalmente em países da Europa Ocidental.

De uma perspectiva mais teórica, pode-se especular que ao menos nos trabalhos mais clássicos da teoria do desenvolvimento, tal desatenção quanto à questão dos bens e serviços públicos estivesse relacionada à aceitação da Lei de Say e, conseqüentemente, da ideia de que o aumento do gasto público comprometeria a suposta limitada poupança dos países em desenvolvimento e, com isso, seu nível de investimento⁵⁴.

⁵⁴ De acordo com Serrano (2001), tal opção teórica possivelmente carregava um viés normativo no sentido de analisarem como se deveria planejar o processo de desenvolvimento das economias latino-americanas, e não como se dava, de fato, o processo de acumulação capitalista nestes países: “Dado que a crítica Keynesiana à “Lei de Say” era bastante conhecida pelos técnicos da CEPAL, nos parece que o apego à idéia de insuficiência de poupança e a crítica ao gasto improdutivo só podem ser resultado de um viés normativo no qual não se analisava o processo de acumulação do capitalismo latino americano em si e sim se discutia como planejar racionalmente este processo com fins de desenvolvimento. Neste caso, se o governo controla diretamente os níveis agregados de consumo e investimento evidentemente o consumo de luxo ou capitalista se torna apenas um “desperdício” a ser evitado em nome da acumulação.” (SERRANO, 2001, p. 142).

A discussão sobre os bens e serviços públicos só passaria a ocupar um lugar mais relevante na literatura do desenvolvimento, no Brasil, no final dos anos 1970 e início dos 1980, em trabalhos dos “economistas de oposição” ligados à Unicamp, nos quais, ademais, a adoção do PDE desqualificava o falso *trade-off* entre gasto público e poupança/investimento privado.

Em entrevista no “Conversa com Economistas Brasileiros II”, Mello (1999 [1997]) ressalta que, frente à desigualdade social ou ao modelo conservador de desenvolvimento social, propunham (os economistas da Unicamp), à época, uma elevação dos gastos sociais e um novo modo de financiamento das políticas sociais, o que requereria um aumento na carga tributária, bem como um sistema de tributação mais justo. Afirma, ademais, que havia propostas específicas para cada área da política social, e que no fundo almejavam a montagem de um verdadeiro *Welfare State*.

Conforme aponta o autor, essas propostas sociais foram inicialmente formuladas nos manuais de campanha do (P)MDB - de 1978 e de 1982, este último denominado “Constituinte com Anistia”⁵⁵ -, após terem sido ouvidos dezenas de especialistas, incluindo médicos, sanitaristas, educadores, ecologistas, assistentes sociais, especialistas na previdência, entre outros.

Logo a seguir (1983), seria inclusive criado na Unicamp um Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), que ficaria responsável pelo avanço nos estudos das políticas sociais⁵⁶.

A importância mais geral da provisão pública de bens e serviços essenciais é relativamente óbvia. Porém, alguns aspectos mais específicos devem ser sublinhados⁵⁷.

A oferta de tais tipos de bens e serviços pode não ser atendida pelo setor privado, caso não sejam do ponto de vista mercantil suficientemente atrativos. Ou ainda, mesmo que o sejam, muitas vezes se tornam excludentes à parcela mais pobre da população, ou comprometem parte excessiva de seu orçamento. A provisão pelo Estado aumenta o bem-estar geral da população, tanto por garantir acesso a bens e serviços antes indisponíveis à parcela mais pobre desta (seja pela anterior falta de oferta no setor público e privado ou pelo elevado preço praticado neste

⁵⁵ Esses estudos e propostas seriam aglutinados e formalizados no emblemático documento do PMDB “Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil”, de outubro/novembro de 1982 (PMDB, 1982). E segundo Fagnani (2005, p. 89), “(...) suas diretrizes políticas, econômicas e sociais serviram de fio condutor das forças progressistas no longo processo de luta que desaguou na Assembléia Nacional Constituinte; e, além disso, suas principais bandeiras foram inscritas na Constituição da República promulgada em 1988.” Tal documento contava com a participação em seu Conselho Editorial, dentre outras pessoas, de João Manuel Cardoso de Mello, José Serra e Maria da Conceição Tavares.

⁵⁶ Destaca-se o papel da Sônia Draibe na direção do grupo.

⁵⁷ Para um maior detalhamento sobre a relevância da provisão de bens e serviços públicos, ver Oliveira (2015) e Oliveira e Bastos (2016).

último) como por descomprometer parte do orçamento que antes era despendida para este mesmo consumo no setor privado, nos casos em que a oferta é viável a este. Essa frente de ação do Estado contribui e é essencial, assim, para a homogeneização dos padrões de consumo e para a redução das desigualdades sociais num sentido mais amplo.

Em boa parte dos países desenvolvidos, a provisão pública, gratuita ou subsidiada, em áreas essenciais como a habitação, transporte, educação e saúde, constituiu-se na base para a evolução e modernização dos padrões de consumo (MEDEIROS, 2015).

Fora isso, a provisão pública desses tipos de bens e serviços seria também importante por sua característica majoritariamente mão de obra intensiva. A maior demanda por trabalho que uma maior provisão de tais serviços ocasionaria, contribuiria para aumentar o emprego formal e a renda, e assim reduzir o excedente estrutural de mão de obra, problema central para os autores da teoria do desenvolvimento.

Efetivamente, contudo, a piora na distribuição de renda do período aqui analisado não foi compensada por uma política social com características significativamente universalizantes e redistributivas, e a maior difusão observada de bens duráveis se deu em conjunto a padrões ainda precários em itens centrais de reprodução social, como alimentação, transporte, saúde e habitação. Mesmo que tenham ocorrido alguns avanços relevantes em relação às lacunas dos períodos anteriores.

Segundo Aureliano e Draibe (1989), é com as mudanças a partir de 1964 que se consolida um sistema de proteção social (com todas as suas limitações e especificidades) no Brasil, definindo-se um núcleo duro de intervenção social do Estado, formando-se o aparelho centralizado de suporte a tal intervenção, definindo-se os fundos e recursos de apoio ao sistema e os princípios de operação deste mesmo sistema, além de estabelecendo-se as regras de inclusão/exclusão social por trás da política social.

O período que vai aproximadamente de meados da década 1960 a meados da de 1970 é bastante diverso dos anteriores - tanto sua natureza, conteúdo, como impacto social -, sendo caracterizado por mudanças radicais (institucionais e financeiras) no sistema de política social⁵⁸ (AURELIANO; DRAIBE, 1989). É nesses anos que se organizam, de fato, os sistemas nacionais públicos, ou estatalmente regulados, na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, saneamento, assistência social, previdência e habitação), incorporando-se

⁵⁸ Referindo-se à política social, Fagnani (1997) define o período da ditadura civil-militar como uma “estratégia conservadora”. Os anos de 1964 a 1967 seriam de concepção de tal estratégia, os do “milagre” (1968-1973) de institucionalização, os de 1974 a 1980 de crise e reforma, e os de 1981 a 1985 de esgotamento.

alguma tendência universalizante, principalmente na seguridade social⁵⁹ (em oposição à fragmentação e seletividade anteriores), e permitindo-se a posterior expansão da cobertura, que seria particularmente acelerada entre 1977 e 1981⁶⁰. Há, assim, importantes inovações na política social, por exemplo, ao se expandir a atuação do Estado a novos setores, como a habitação, e incluir outros grupos na proteção social, como o rural; entretanto, não altera o fato de esta política permanecer fortemente excludente e muito pouco redistributiva⁶¹.

Além do reduzido caráter redistributivo, outras características estruturais de tal sistema eram a regressividade dos mecanismos de financiamento, a centralização do processo decisório, a privatização do espaço público e a expansão da cobertura (FAGNANI, 1997). A análise mais detalhada das políticas setoriais da época permite verificar mais claramente tais aspectos, bem como os avanços mencionados, sobretudo quantitativos.

Inicialmente, vale notar que é no período do “milagre” (1968-1973) que se consolida a unificação da previdência social, iniciada com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Viabilizou-se incorporar, embora precariamente, segmentos anteriormente excluídos da previdência social, como o rural, além dos trabalhadores autônomos (incluindo-se empregadas domésticas), a partir de 1972, mediante contribuição.

Em relação à saúde, há uma ampliação notável a partir do final dos anos 1960 no acesso aos serviços relacionados, porém com base no modelo “médico-assistencial privatista” (associado à previdência)⁶² e não no modelo de saúde pública preventiva, a cargo do Ministério da Saúde e financiado com recursos do Tesouro Nacional (FAGNANI, 1997; 2005). A gestão desse modelo cabia ao INPS, e o financiamento ao Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), incidente sobre a massa de salários do mercado formal urbano e sensível, portanto, ao ciclo econômico. Dadas essas características, o acesso na base da pirâmide social permaneceu bastante precário e em grande medida restrito a casos de doença manifesta (via assistência do governo), dificilmente incluindo cuidados preventivos.

Quanto à educação, esse período é marcado pela Reforma Universitária e pela Reforma do Ensino de 1º e 2º Grau. A primeira incluía um conjunto de medidas que, segundo Romanelli

⁵⁹ “No campo da seguridade social, a unificação dos IAPs [Instituto de Aposentadoria e Pensão] sob o INPS [Instituto Nacional de Previdência Social], constituiu já um movimento de homogeneização de benefícios e universalização de direitos, pelo menos a todos os assalariados urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho.” (DRAIBE, 1993, p. 27).

⁶⁰ Na periodização de Aureliano e Draibe (1989) para o *Welfare State* brasileiro, esse subperíodo (1977/81) estaria incluído no período de “consolidação institucional e reestruturação conservadora” (1964/85) e seria caracterizado como uma fase de “expansão massiva”.

⁶¹ Com efeito, limitadas eram as frentes que apresentavam alguma característica redistributiva nesse período; a educação básica obrigatória e gratuita e o atendimento de urgência no âmbito da saúde figurariam como escassos exemplos (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

⁶² Ou seja, vinculado ao trabalhador do mercado formal urbano contribuinte da previdência.

(1978 apud FAGNANI, 2005), visavam acelerar a implantação das reformas nas estruturas (por exemplo, os critérios “racionais” para a expansão do ensino superior) e conter o movimento estudantil, o que foi amplamente facilitado pela promulgação do Ato Institucional n. 5, em 13/12/1968. E referente à Reforma do Ensino de 1º e 2º Grau, destaca-se a profissionalização do ensino de 2º grau, que teria como contrapartida a contenção da demanda pelo ensino superior, uma das principais pautas do movimento estudantil (FAGNANI, 2005). Mas em relação ao acesso ao sistema público em si, pode-se dizer que houve no período uma expansão significativa do ensino público nos três níveis de escolaridade⁶³, embora prevalecessem critérios relativamente seletivos (em desfavor às áreas e segmentos mais pobres) e lacunas substanciais em termos qualitativos.

Cabe ressaltar, no entanto, que ao mesmo tempo em que teria se ampliado a capacidade orçamentária do Estado com as reformas do governo Castello Branco, também se desobrigou investimentos mínimos em educação e saúde com a promulgação de uma nova Constituição. O resultado foi uma contínua redução do orçamento do MEC, indo de 10,6% dos gastos totais da União em 1965, para apenas 4,3%, em 1975, assim como dos gastos em saúde, que decaem de 4,29% do orçamento da União, em 1966, para 0,99%, em 1974 (CAMPOS, 2018).

Relativo à política habitacional, conclui-se a montagem do Sistema Financeiro Habitacional (SFH)⁶⁴, o qual ficaria responsável por garantir as fontes de financiamento aos projetos aprovados, através tanto de recursos do FGTS⁶⁵ quanto da caderneta de poupança (voluntária). Mas deve-se apontar que houve um direcionamento crescente do Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir de 1968, a aplicações mais rentáveis (classes média e alta – base de legitimação política do regime autoritário) do aquelas destinadas ao mercado popular (FAGNANI, 2005). Se no período de 1964 a 1969, das quase 440 mil unidades financiadas, 40,7% (cerca de 180 mil unidades) destinavam-se a este último (de um a três salários mínimos), entre 1970 e 1974, apenas 12% (77 mil unidades) das 640 mil unidades financiadas foram destinadas aos mais pobres (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; ABRANCHES, 1986; OLIVEIRA, 2015).

Por sua vez, a política de saneamento do período se concentrou no Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), de 1968⁶⁶, amparado pelo Sistema Financeiro de Saneamento

⁶³ Tal expansão pode ser visualizada mais claramente quando se toma um período mais amplo de análise, por exemplo, por décadas (1960, 1970 e 1980). Tais dados podem ser encontrados em Fogaça (1990) e Oliveira (2015).

⁶⁴ Criado em 1964.

⁶⁵ O FGTS havia sido instituído em 1967 com o fim de substituir o estatuto da estabilidade no emprego. Constituiu-se em patrimônio do trabalhador para habitação, desemprego, etc. (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

⁶⁶ Mas somente posto em execução a partir de 1971 (OLIVEIRA, 2015).

(SFS)⁶⁷, criado no mesmo ano. Até então não havia no país uma política global e articulada de saneamento, de modo que a instituição do PLANASA e o crescimento significativo dos recursos aplicados no setor nos anos seguintes representaram importantes avanços. Adianta-se que, considerando o período da ditadura civil-militar como um todo⁶⁸, houve uma melhora razoável no acesso a saneamento básico⁶⁹, porém insuficiente, em particular no caso do esgotamento sanitário, que ficou muito aquém do proposto inicialmente⁷⁰.

Por fim, alguns outros pontos que ilustram o aspecto antissocial dos governos militares foram o abandono da ideia de se implantar um programa de seguro-desemprego⁷¹, o arquivamento da reforma agrária (definitivamente a partir de 1970) e a forma como foi tratada a questão do transporte público coletivo.

Neste último caso, o transporte coletivo urbano foi completamente negligenciado entre 1964 e 1973 (ou até 1973), conforme Fagnani (1985). Tanto que no Plano Nacional de Viação aprovado em 1973 tal tema sequer é mencionado. A política deste setor concentrou-se majoritariamente em obras de infraestrutura viária destinadas ao transporte individual (OLIVEIRA, 2015).

No que tange as políticas sociais, portanto, o período do “milagre” se caracteriza pela institucionalização da estratégia (conservadora) concebida a partir de 1964, e envolve uma expansão até que razoável do acesso em algumas áreas, expansão esta que seria mais acelerada nos anos seguintes. Entretanto, sem desconsiderar o impacto sobretudo quantitativo de tais políticas, é importante reafirmar que possuíam um caráter privatista, excludente e pouco redistributivo, e que permaneceram grandes lacunas no acesso a itens centrais de reprodução social.

Em verdade, a política social do período (assim como a de períodos anteriores) parecia mais uma tentativa de compensar (principalmente a política assistencialista) a coerção e a piora

⁶⁷ Assim como o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o SFS teria como órgão central e normativo o BNH (antes a política de saneamento era administrada pelos governos locais).

⁶⁸ As principais metas do PLANASA iam até 1980 e previam que em tal ano a porcentagem da população urbana com acesso a serviços de água atingisse 80%, e com acesso a serviços de esgotamento sanitário, 50% (ALMEIDA, 1977).

⁶⁹ Os resultados positivos no setor podem ser atribuídos sobretudo ao abastecimento de água. O acesso à rede geral de abastecimento de água subiu de 54,4% dos domicílios particulares permanentes urbanos, em 1970, para 85,6%, em 1984 (BANDAROVSKY, 1990), atingindo-se, com isso, as metas iniciais do PLANASA.

⁷⁰ A porcentagem de domicílios urbanos ligados à rede geral de esgotos subiu de 22,3% em 1970, para 39%, em 1984, representando apenas 24,2% da população urbana. Sendo que neste mesmo ano (1984), cerca de 42% da população urbana ainda se encontrava sem acesso seja à rede geral de esgoto ou a fossa séptica (BANDAROVSKY, 1990).

⁷¹ É verdade que havia o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), mas a utilização deste foi bastante restringida a partir de 1966, limitando-se a casos excepcionais - por exemplo aos trabalhadores despedidos por empresas que passavam por dificuldades financeiras (falências etc., ou quando se despedia mais de 50 funcionários) (FAGNANI, 2005).

na distribuição de renda, garantindo a estabilidade política necessária ao crescimento, além de buscar uma elevação na produtividade, também com fins de expansão do produto^{72, 73}.

6 Conclusão

O período que ficou conhecido como “milagre econômico” foi particularmente bem sucedido quanto aos avanços na estrutura produtiva e às taxas recordes de crescimento. No entanto, foi também marcado pelo acirramento do autoritarismo militar, por uma piora significativa na distribuição de renda e por ações compensatórias insuficientes em termos de política social, apesar de alguns avanços importantes, sobretudo quantitativos.

Pelo lado das interpretações sobre o período, a constatação dessa realidade empírica contribuiu para se superar visões pessimistas quanto ao processo de crescimento/desenvolvimento econômico em países periféricos - em especial, a visão “estagnacionista” de Furtado (1966) -, além de fortalecer, teoricamente, a ideia de que o crescimento é determinado pelos componentes da demanda agregada.

O trabalho onde o PDE – como usado por Kalecki na análise das economias capitalistas “maduras” - foi inicialmente utilizado de forma consistente na literatura do desenvolvimento no país foi o de Tavares e Serra (1973 [1971]), seguido por trabalhos referenciais da Unicamp nos anos 1970 e início dos 1980 (Tavares (1975 [1973]; 1998 [1974]; 1998 [1978]) e outros textos compilados em Belluzzo e Coutinho, R. (1998 [1982])).

Reconhecendo-se a importância de tal fato, alguns pontos presentes nestas análises podem e devem ser questionados/revistos, com base em avanços teóricos mais recentes, como os previstos no modelo do supermultiplicador, apresentado inicialmente por Serrano (1995). Em particular, as ideias - não restritas aos autores da Unicamp, mas de fato praticamente consensuais nas análises sobre o período - de que a concentração de renda teria sido funcional, ou até necessária, ao elevado crescimento do “milagre”, e de que a capacidade ociosa anterior a tal processo, teria tido impactos positivos sobre este ou seria uma condição permissiva a ele.

O que se mostrou é que a concentração de renda não era necessária e nem funcional ao crescimento, seja para aumentar diretamente a demanda de bens duráveis, seja para financiar o

⁷² Por exemplo, as políticas de educação, que visavam aumentar a produtividade e atender à demanda por mão de obra qualificada.

⁷³ Segundo Medeiros (2001), a constituição desse sistema (assim como na sua fase de surgimento) “é direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo e expressa tanto a falta de poder político dos movimentos de trabalhadores em geral quanto a falta de autonomia da máquina burocrática.” (MEDEIROS, 2001, p. 16).

investimento (via *funding*), e que a capacidade ociosa prévia, além de não se afastar muito de um nível compatível com o grau normal de utilização em economias como a dos EUA, não teria motivos para impactar positivamente o crescimento, já que normalmente representa um desincentivo à expansão do investimento, e as pressões inflacionárias estavam equacionadas pela política de contenção salarial do PAEG.

Coerentemente com os argumentos apresentados nesse sentido, e com o modelo do supermultiplicador, reforçou-se que o fator determinante por trás da trajetória de elevado crescimento do “milagre econômico” foi a expansão dos gastos autônomos não criadores de capacidade no setor privado, destacadamente o consumo a crédito e os gastos públicos, como reconhecido ao menos em parte sobretudo pelos autores da Unicamp.

Por fim, um último ponto levantado e que abre espaço para pesquisar futuras, foi que o efeito total do processo de concentração de renda sobre o bem-estar das populações mais pobres só pode ser melhor verificado quando considerado o acesso a itens de necessidade básica, tais como educação, saúde, saneamento, moradia e transporte. A piora na distribuição de renda do período não foi compensada por políticas sociais efetivamente redistributivas e universais, e a maior difusão observada de bens duráveis se deu em conjunto a padrões ainda precários em itens centrais de reprodução social, como os mencionados acima. Isto, mesmo reconhecendo-se que tenha ocorrido avanços relevantes em relação às lacunas dos períodos anteriores.

A quantificação efetiva dos efeitos redistributivos da provisão de bens e serviços públicos no período fugiu ao escopo deste trabalho; mas fica como uma sugestão para pesquisas futuras.

ENSAIO 2 – UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO DA UNICAMP ENTRE AS DÉCADAS DE 1970 E 1990

1 Introdução

O curso de economia da Unicamp tem origem no final dos anos 1960 - em meio ao acirramento do autoritarismo militar - e desde o seu início era formado predominantemente por economistas de oposição e de viés econômico heterodoxo.

As influências teóricas de tal “escola” estão na Cepal e em autores como Kalecki, Keynes, Marx e Schumpeter. Mas é possível notar que variaram ao longo do tempo, refletindo fatores como os diferentes contextos econômicos, sociais e políticos, internos e externo.

Conforme apontado originalmente por Serrano (2001), as análises dos autores do Instituto de Economia da Unicamp dos anos 1970 e início dos 1980 (chama de Unicamp I) diferem daquelas a partir do final destes anos e início dos anos 1990 (Unicamp II) em pontos que, embora não representem grandes rupturas, têm importantes implicações para a interpretação dos processos reais de crescimento econômico e, portanto, para a própria defesa ou proposição de políticas públicas que sejam capazes de manter o dinamismo da economia e o bem-estar social.

No primeiro caso (Unicamp I), ainda que analisassem os anos do “milagre” e do II PND de forma crítica, até por se tratar de um regime autoritário e com resultado sociais regressivos, em termos macroeconômicos consideravam, sob a influência de trabalhos mais empíricos de Kalecki, importantes aspectos relacionados à dinâmica de crescimento sustentado.

Em particular, os trabalhos desse período frisavam bastante os problemas de “realização dinâmica” que adviriam do caráter dual do investimento – de inicialmente aumentar a demanda agregada e só posteriormente gerar nova capacidade produtiva, repondo a necessidade de expansão da demanda -, assim como a importância que os gastos improdutivos autônomos⁷⁴ tiveram à época para atenuar tal questão, ao manterem elevados os níveis de demanda efetiva,

⁷⁴ Entendidos (gastos improdutivos) como os gastos que não criam capacidade produtiva e não são financiados pela folha de salários. Ou seja, representa todos os gastos (que não criam capacidade) que ajudam a realizar o produto, menos o gasto equivalente ao consumo induzido dos trabalhadores, o qual retorna ao conjunto das empresas. Concretamente, pode-se incluir em “gastos improdutivos”: “todos os gastos públicos (inclusive em investimento pois não criam diretamente capacidade produtiva para o setor privado), todas as exportações (inclusive de bens de capital, pois não criam capacidade para a economia que os exportam), o consumo financiado por crédito ou pela riqueza, tanto de proprietários quanto de trabalhadores e também alguns gastos que com frequência são considerados investimento privado mas não criam capacidade produtiva como despesas empresariais em geral e em pesquisa & desenvolvimento e em particular boa parte da construção civil que configura em investimento residencial (compra de imóveis para residência).” (SERRANO, 2001, p. 135, nota de rodapé 2).

sem criar capacidade adicional. Dentro desta discussão, considerava-se ao menos em parte o ajuste da capacidade produtiva à evolução da demanda efetiva (no ciclo). Ou seja, que parte dos investimentos seria induzida pela evolução desta última, através do mecanismo do acelerador.

Conforme se aproxima dos anos 1990, entretanto, ainda que não haja uma mudança teórica radical, esse tipo de discussão praticamente desaparece - dos problemas de “realização”, da importância do gasto improdutivo autônomo e do ajuste do estoque de capital -, e o foco passa a repousar nas restrições financeiras e tecnológicas que condicionariam o investimento privado autônomo, o qual seria o componente central de dinamismo da economia⁷⁵. Em alguma medida, a desaceleração dos anos 1980 e 1990 no Brasil se deveria, seguindo essa linha, à ausência de grandes conglomerados privados nacionais que tivessem capacidade financeira/inovativa para garantir os níveis de investimento.

E em parte, a não formação de um sistema de crédito de longo prazo capaz de financiar o investimento privado, se relacionava em algumas destas análises à ideia de que o Estado poderia se ver insolvente em sua própria moeda, o que, associado à noção da preferência pela liquidez dos agentes, impediria uma queda sustentável das taxas de juros, compatível com mercados de crédito de longo prazo.

Curiosamente, essa mudança de foco teórico, *reforçando* a importância da grande empresa nacional no processo de crescimento econômico, através de seu investimento autônomo, coincidiu com uma *maior* aproximação em geral dos economistas da Unicamp a esses segmentos empresariais, no processo de luta pela reabertura política. Mas isso será analisado em detalhe no ensaio seguinte da presente tese.

Reconhecida a influência da Unicamp nos meios acadêmicos heterodoxos e no debate público brasileiro, representando desde sempre um importante contraponto ao receituário liberal comum às abordagens neoclássicas, por hora o interesse maior é demonstrar a mencionada evolução no pensamento de tal “escola”, bem como questionar alguns pontos de tal mudança, que podem trazer implicações negativas ao processo de desenvolvimento/crescimento econômico, ao endossar determinados tipos de política econômica e social. A intenção neste segundo caso será principalmente sublinhar a centralidade dos gastos improdutivos (autônomos) para uma trajetória de crescimento bem-sucedida, assim como reforçar a ideia de que o Estado não apresenta restrições internas de financiamento e que,

⁷⁵ Nas análises dos anos 1970 e início dos 1980 (Unicamp I), o investimento também é autônomo na tendência e a variável central para o crescimento sustentado. Mas ao menos no ciclo consideravam parte como induzido, além da importância dos gastos autônomos para manter os níveis de demanda efetiva e crescimento, dados os problemas de “realização dinâmica”. Este ponto será explicado em maior detalhe na seção 2.

portanto, a instituição de controles fiscais formais é desnecessária, funcionando somente como um entrave à expansão de uma importante variável autônoma da demanda efetiva, os gastos públicos.

Visando tal fim, o ensaio inclui mais cinco seções, à parte a presente introdução. Uma segunda tratará do surgimento da “Escola de Campinas”, apontando suas principais influências teóricas, bem como brevemente da evolução destas entre as décadas de 1970 e 1990. Na terceira seção serão analisadas algumas das principais obras da primeira fase da Unicamp (Unicamp I), buscando sublinhar os aspectos mencionados acima acerca do papel do gasto improdutivo na dinâmica de crescimento. Na mesma linha, uma quarta seção analisará os trabalhos aqui enquadrados como Unicamp II (a partir do final dos anos 1980), buscando evidenciar a mudança de foco teórico descrita, marcada pela subestimação do papel dos gastos improdutivo e pela centralidade do investimento autônomo (determinado por aspectos tecnológicos e financeiros) no processo de crescimento sustentado. Na seção 5 serão tecidos comentários críticos às interpretações apresentadas, reconhecendo-se aspectos a nosso ver relevantes e questionando-se outros que à luz dos avanços na macroeconomia da demanda efetiva não parecem se sustentar. Uma última seção conclui.

2 A “Escola de Campinas”

O curso de economia da Unicamp tem origem no final dos anos 1960⁷⁶ e, a despeito do cenário de acirramento do autoritarismo militar, desde o seu início era formado predominantemente por economistas de oposição, de viés econômico heterodoxo⁷⁷.

A ideia da criação do Instituto de Economia da Unicamp deve-se em grande medida a professores e intelectuais ligados à CEPAL, que viam a maioria dos cursos de economia existentes no país até aquele momento como de má qualidade, “pela baixa capacidade crítica que ofereciam no exame da realidade nacional, pela quase ausência de interdisciplinaridade e pela alienação teórica e política que proporcionavam” (CANO, 2007, p. 200).

⁷⁶ Em 1968 foi criado o Departamento de Planejamento Econômico e Social (DEPES), que daria origem ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), dentro do qual passaria a se incluir o Departamento de Planejamento Econômico (DEPE). Mais tarde este último se separaria do IFCH, para se tornar o Instituto de Economia da Unicamp (IE-Unicamp) (KLUGER, 2017, p. 534).

⁷⁷ João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Belluzzo foram convidados para ajudar na montagem da área de economia da Unicamp. Segundo este último (em entrevista a Klueger (2017), concedida em 2014): “Zeferino [Vaz] convidou o Fausto [Castilho] para fundar o Departamento de Planejamento Econômico e não queria uma réplica da FEA-USP, então quem convidou? Convidou os cepalinos, que era o máximo de heterodoxia que se permitia aqui” (BELLUZZO apud KLUEGER, 2017, p. 538-539).

Além de João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Belluzzo (ver nota de rodapé 77), o quadro de professores da Unicamp era formado inicialmente por Wilson Cano, Ferdinando Figueiredo, Lucas Gamboa, Carlos Eduardo Gonçalves, Osmar Marchese e Eolo Pagnani, sendo expandido logo a seguir com a contratação (a partir do início dos anos 1970) de conhecidos nomes como Antônio Barros de Castro, Carlos Lessa, Jorge Miglioli, Maria da Conceição Tavares, Sérgio Silva, Luciano Coutinho, Liana Aureliano, Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, José Carlos Braga, Paulo Baltar, Frederico Mazzucchelli e José Serra (SANTOS, 2013; KLUGER, 2017).

O objetivo premente na constituição do Instituto de Economia da Unicamp era repensar o desenvolvimento capitalista no Brasil, o que exigiria quatro frentes de trabalho, de acordo com Santos (2013):

(...) a primeira consistiu num estudo sistemático da obra de K. Marx, em diálogo com grandes pensadores contemporâneos como J. Schumpeter, J. M. Keynes e M. Kalecki, R. Hilferding e J. Steindl; a segunda tarefa foi o estudo da história do capitalismo contemporâneo; conseqüentemente, a revisão da economia política e da análise histórica do capitalismo contemporâneo constituiu a base para a terceira frente de trabalho, o diálogo com as teorias do desenvolvimento; por fim, a quarta e principal tarefa consistiu no acerto de contas com a Economia Política da Cepal, da qual eram herdeiros. (SANTOS, 2013, p. 27)

Com base nesses estudos, surgiria uma nova interpretação do Brasil - sintetizada no conceito de capitalismo tardio⁷⁸ -, a partir da qual os autores envolvidos criticariam as políticas econômicas e sociais dos governos militares, bem como formulariam suas propostas reformistas no âmbito da luta pela reabertura política (MELLO, 1999, p. 200-201 apud SANTOS, 2013, p. 27).

Segundo Santos (2013), seria desse esforço, concretizado nas teses defendidas a partir de 1974 (quando se cria a pós-graduação do IE-Unicamp), que gradualmente se conformaria uma escola de pensamento própria, a “Escola de Campinas”. Isto é, reconhecidas as particularidades de cada autor, havia uma determinada unidade de pensamento dentro do IE-Unicamp que se permitiria falar em uma “escola” em si.

⁷⁸ Para maiores detalhes ver Santos (2013; 2016). O conceito de “capitalismo tardio” formulado na tese de Cardoso de Mello – viraria livro em 1975 (ver Mello (1984 [1975]) -, representava o eixo central para a reinterpretação do Brasil pelos autores da Unicamp. Formula-se, aí, um modelo endógeno de acumulação no país, que procura esclarecer as relações entre os vários departamentos da economia às formas de produção e realização do excedente. A partir disso, propõe-se uma nova periodização para o processo de industrialização no Brasil, distinta à periodização clássica da Cepal, e questiona-se a adequação da utilização (comum nas análises da Cepal) da ideia de “substituição de importações” para descrever tal processo de industrialização, o que já havia sido feito de forma bem clara por Tavares (1998 [1974]).

Ao incorporar consistentemente o Princípio da Demanda Efetiva (PDE) de Keynes e Kalecki em seus modelos de crescimento, tal visão marcou uma importante ruptura teórico-interpretativa em relação ao arcabouço clássico até então predominante no pensamento heterodoxo brasileiro⁷⁹, segundo o qual a poupança potencial que determinaria o investimento. Pela versão do PDE utilizada pela maioria dos autores da Unicamp⁸⁰, o investimento geraria poupança a longo prazo através de variações na renda, pelo mecanismo do multiplicador, não mais havendo uma relação direta e unívoca entre concentração de renda (maior poupança potencial) e maior acumulação.

Como subentendido ao menos em parte no exposto acima, além de Keynes e Kalecki, outras importantes influências teóricas da Unicamp estavam desde o início em autores como Marx, Schumpeter⁸¹, os de tradição cepalina, e, um pouco mais recentemente, Minsky. Belluzzo confirma isso quando questionado sobre as bases do curso da Unicamp:

Você passa pelas teorias cepalinas, aí se consolida com o Marx, vai para Keynes: essa vai ser a base do curso da Unicamp?

Essa é a base, e mais Schumpeter, por causa da teoria do desenvolvimento capitalista. E, claro, toda a tradição cepalina, sobretudo o Celso Furtado, porque toda a economia brasileira era dada em cima da obra do Celso.

(...) Então, essa é a base, digamos, teórica, juntando o Schumpeter e o Kalecki, que esqueci de mencionar, e que era também teórico da demanda efetiva. E, mais tarde, o Hyman Minsky. Já em 1975, quando ele escreveu *John Maynard Keynes*, nós introduzimos o livro no curso, e agora o Minsky virou uma espécie de salvador da pátria dos macroeconomistas, que falam do “Minsky moment”, mas o Minsky já estava aí desde muito tempo. (BELLUZZO, 2011, p. 424-425)

Havia também grande influência do desenvolvimentismo nacionalista do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), da CNI e do Clube dos Economistas, trazida em boa medida por João Paulo de Almeida Magalhães. Este teria entrado na Unicamp para orientar alunos do recém-criado mestrado (1974)⁸² e não só era colaborador do ISEB e membro do

⁷⁹ O trabalho de Tavares e Serra (1973 [1971]) foi onde inicialmente o PDE foi utilizado por tais autores (como usado por Kalecki em sua análise das economias capitalistas “maduras”), servindo como fundamento para a emblemática crítica ao argumento estagnacionista de Furtado (1966), influenciado pelo referencial clássico mencionado.

⁸⁰ Por uma segunda versão de longo prazo do PDE, que ficou conhecida como “teoria da distribuição de Cambridge”, a poupança requerida a longo prazo é gerada por mudanças na distribuição funcional da renda, induzidas pela inflação, e não por variações na renda. A ideia de “poupança forçada” daí decorrente foi utilizada na literatura da Cepal em trabalhos como Pinto (1978), Lessa (1982) e Tavares (1983 [1967]) (ver Bastos e Pereira (2014) para maiores detalhes).

⁸¹ Em boa medida a influência schumpeteriana é incorporada à Unicamp através de Luciano Coutinho, em meados dos anos 1970 (KLUEGER, 2017).

⁸² Exigia-se o título de doutor, que até então nenhum professor da Unicamp tinha.

Clube dos Economistas, como mantinha laços formais com a indústria, tendo chefiado o departamento econômico da CNI e trabalhado na área de planejamento governamental (KLUEGER, 2017).

Como seria esperado, essas influências variavam conforme o autor e, no que diz respeito a uma visão mais geral atribuível à Unicamp, conforme o período de análise, refletindo entre outros fatores os diferentes contextos econômicos, sociais e políticos, internos e externos. Relativo ao segundo caso (mudanças conforme o período de análise), de acordo com Serrano (2001), é possível verificar certa mudança de foco teórico das análises dos anos 1970 e primeira metade dos 1980 (por exemplo, Tavares (1998 [1974]; 1998 [1978]) e outros textos compilados em Belluzzo e Coutinho, R. (1998 [1982])) para aquelas a partir do final desta última década e início dos anos 1990 (tais como Tavares (1993a), Coutinho (1992), Braga (1993) e Belluzzo e Almeida (1992; 2002)).

Nas primeiras (enquadradas por Serrano (2001) como Unicamp I), em que a influência da teoria utilizada por Kalecki (1983 [1968]) na análise de economias capitalistas “maduras” se via bem presente, a discussão sobre os problemas de “realização dinâmica”, decorrentes do caráter dual do investimento privado, era recorrente e ocupava papel de destaque. Assim como a importância do gasto improdutivo autônomo perante tal questão⁸³. Sua expansão a partir do final dos anos 1960 no Brasil foi vista como dinamizadora do acelerado crescimento econômico que se seguiu.

O ponto nesse caso é que se por um lado o crescimento do gasto improdutivo desempenhava um papel similar ao do investimento, no que tange o estímulo à demanda efetiva, por outro diferia deste último no importante aspecto de resolver (ou ao menos atenuar), dado que não criava capacidade, e não agravar, o “problema de realização dinâmica”, cuja causa estava justamente no fato de o investimento privado inicialmente elevar a demanda agregada, porém, à medida que cria capacidade (num segundo momento), repor a necessidade de expansão da demanda, a fim de manter a utilização daquela em níveis adequados (SERRANO, 2001).

No geral, e sob influência da mencionada leitura de Kalecki (1983 [1968])⁸⁴, o investimento nas análises do período é autônomo na tendência, associado às inovações, mas o

⁸³ Como também enfatizada no mencionado trabalho mais empírico de Kalecki (1983 [1968]).

⁸⁴ Kalecki dava bastante importância ao investimento induzido na explicação das flutuações cíclicas de curto prazo, ao mesmo tempo em que considerava o investimento autônomo fundamental para a análise das tendências de crescimento de longo prazo (SERRANO, 2011). De modo geral, o investimento para tal autor (em “Teoria da Dinâmica Econômica” – Kalecki (1983 [1954]) seria função do nível de atividade, das variações desse nível, e de componentes exógenos, relacionados principalmente ao ritmo de inovações e a outras fontes de mudança estrutural.

efeito do ciclo é dado pelo seu caráter induzido, associado ao grau de utilização da capacidade instalada.

À medida que se aproxima do final dos anos 1980 e início dos 1990, no entanto, essa questão da “realização dinâmica” e do ajuste do estoque de capital, assim como a da relevância do gasto improdutivo autônomo neste processo, são praticamente abandonadas nos escritos da Unicamp, ao passo que se tornam mais comuns análises de influência keynesiana e schumpeteriana mais fortes, em que o investimento é totalmente autônomo e condicionado por fatores financeiros (como as taxas de juros e o acesso a fontes de financiamento) e tecnológicos⁸⁵. Em outras palavras, sai do horizonte de análise as preocupações acerca da confirmação ou não das expectativas do investimento, que são aferidas pelo grau de utilização da capacidade instalada.

Particularmente no caso dos países periféricos, onde a geração local de progresso técnico pelo setor privado é relativamente pequena, o investimento (autônomo) é determinado sobretudo por fatores financeiros, enquanto nos países centrais o fator determinante costuma ser o progresso técnico.

Nas análises empíricas da Unicamp II sobre o Brasil dos anos 1980 e 1990, a maior influência keynesiana se vê clara no papel atribuído às expectativas e preferência pela liquidez dos agentes sobre a taxa de juros e o reduzido investimento do período. Em trabalhos bastante representativos dessa fase (por exemplo, Belluzzo e Almeida (1992; 2002), Baer (1993) e Carneiro (2002)), a elevada preferência pela liquidez contribuiria para a inexistência de um mercado de crédito de longo prazo – entrave central para a retomada da economia nos anos 1980, segundo tais leituras -, ao impedir quedas sustentáveis das taxas de juros, num cenário de grande incerteza para o qual a suposta “crise financeira do Estado” contribuiria. É possível notar, nesses escritos, que preços como a taxa de juros e fatores mais subjetivos relacionados às expectativas e incertezas dos agentes passam a ter uma influência significativa sobre o investimento, indicando uma aproximação à teoria do investimento de Keynes⁸⁶ e um

⁸⁵ Neste caso permanece a influência de Kalecki, mas sobretudo de trabalhos mais abstratos e técnicos, nos quais, diferentemente de seus trabalhos empíricos, em que ressalta a importância do gasto improdutivo autônomo, como colocado acima, o crescimento da economia depende do investimento autônomo associado às inovações, e os gastos improdutivos são vistos como induzidos e determinados por uma parcela do excedente consumida pela classe proprietária. Neste caso, o investimento autônomo será o componente determinante na evolução da demanda efetiva, enquanto o gasto improdutivo seguirá a evolução do produto resultante. A implicação óbvia é que o gasto improdutivo terá um alcance dinamizador mais limitado, pois sua expansão dependerá de um aumento na parcela consumida dos lucros (o que elevaria o efeito multiplicador do investimento autônomo) (SERRANO, 2001).

⁸⁶ Na “Teoria Geral” de Keynes (1985 [1936]), o investimento dependerá, grosso modo, da eficiência marginal do capital (EmgK) e da taxa de juros, sendo que ambas serão fortemente influenciadas pelas expectativas e incertezas dos agentes quanto ao futuro.

afastamento da de Kalecki⁸⁷, declaradamente preferida em alguns escritos da Unicamp I (conforme se verá na seção seguinte).

Uma possível explicação para essa mudança de visão, segundo Serrano (2001), remeteria à ideia de que a desaceleração no Brasil nos anos 1980 e 1990 estava relacionada à ausência de um “capitalismo financeiro” - com a formação (apoiada pelo Estado) de grandes conglomerados privados nacionais que estimulassem a criação de progresso técnico -, tal como consolidado em alguns países desenvolvidos (Japão e Alemanha) ou em vias de (Coreia do Sul)⁸⁸.

No mais, essa virada teórica parece refletir a concepção de que na nova fase “financeirizada” do capitalismo a partir dos anos 1980, os parâmetros da dinâmica capitalista teriam se alterado, de tal modo que o mecanismo do acelerador deixaria de funcionar como nos períodos anteriores.

Mas o ponto que por agora vale reforçar é que em ambas as visões a tendência do investimento é autônoma e condicionada por inovações e aspectos financeiros - na Unicamp II estes últimos fatores passam a ganhar maior importância, particularmente para o caso dos países periféricos -, mas na visão da Unicamp I havia uma preocupação clara quanto aos problemas advindos do caráter dual do investimento, assim como com o papel que o gasto improdutivo autônomo desempenhava nesse processo, enquanto na da Unicamp II dificilmente essa questão é sequer referenciada. *Reforça-se*, neste último caso, em linha com visões mais keynesianas e schumpeterianas, a importância do investimento privado autônomo – em geral dependente da formação ou não formação de grandes conglomerados nacionais – para a dinâmica de crescimento do período.

3 Unicamp I

Essa visão da Unicamp I se consolida em boa medida após os avanços analíticos de Maria da Conceição Tavares (ver Tavares (1975 [1973]; 1998 [1974]; 1998 [1978])) em relação a sua “fase cepalina”⁸⁹. Seus trabalhos passam, então, a ser marcados por uma avaliação crítica

⁸⁷ Descrita brevemente um pouco mais acima. Para tal autor a taxa de juros não tem papel relevante sobre a determinação das decisões de investimento e as expectativas e incertezas apenas um papel secundário.

⁸⁸ Segundo Serrano (2001), esse ponto aparece de forma bastante clara em Tavares (1999) e Mello e Novais (1998).

⁸⁹ Robilloti (2016) distingue três fases no pensamento de Tavares. A primeira seria a “fase cepalina”, abrangendo sua produção desde “Auge e Declínio do processo de substituição de importações no Brasil” (1963) até 1972. Uma segunda fase, iniciada em 1973, seria denominada por Robilloti (2016) de “Desenvolvimento Capitalista no Brasil”, e incluiria obras como suas teses “Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil” (Tavares (1998 [1974])) e “Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira” (Tavares (1998 [1978])), assim como outros importantes trabalhos como “Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardios y periféricos”

das teses da Cepal e por um conseqüente reordenamento de suas influências teóricas, em que busca articular a macroeconomia da demanda efetiva de Kalecki e Keynes à literatura marxista e de organização industrial (ROBILLOTI, 2016; TAVARES, J., 2017).

É particularmente em suas teses “Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil”, de 1974, e em “Ciclo e Crise”, de 1978, que Tavares aprofunda, amadurece, sua análise da dinâmica de crescimento da economia brasileira iniciada em “Além da Estagnação” (Tavares e Serra (1973 [1971])). Segundo essa visão, o esquema cíclico kaleckiano passaria a ser aplicável ao Brasil a partir de meados dos anos 1950, quando se altera o padrão de acumulação (com a introdução no país, com base em investimentos estrangeiros, de uma indústria de bens de consumo duráveis), conferindo uma nova dinâmica à economia brasileira. Tavares (1998 [1974]; 1998 [1978]) busca, então, integrar a visão macroeconômica com a microeconômica, a partir do estudo das estruturas de mercado e da forma como interagem e influenciam o processo de acumulação macroeconômico (D’ÁVILA, 2006).

A autora explicita sua preferência pela teoria do investimento de Kalecki em relação à de Keynes, não só por apresentar uma maior simplicidade analítica, mas justamente por reconhecer devidamente o caráter dual do investimento, permitindo uma formulação mais rigorosa da “dinâmica econômica”:

Nossa visão macroeconômica central deriva-se, no entanto, de Kalecki, que é um contemporâneo de Keynes, mas tem sobre ele a vantagem de uma maior simplicidade analítica e de uma formulação rigorosa da Dinâmica Econômica. (TAVARES, 1998 [1974], p. 16)

O investimento não é, pois, apenas uma categoria de demanda efetiva, a ser utilizada num esquema de ‘equilíbrio agregativo’ à la ‘modelo keynesiano simplificado’. É fundamentalmente uma categoria dinâmica, é o instrumento da expansão da capacidade produtiva, da acumulação de capital, é o elemento cíclico por sua própria natureza. (...)

Esta é a advertência que Kalecki e, depois dele, Domar e Harrod fizeram à aplicação ‘keynesiana’ estática do investimento como simples categoria de ‘demanda efetiva’. (TAVARES, 1998 [1978], p. 31)

Isso considerado, o estudo da dinâmica de crescimento da economia brasileira do período é realizado a partir de uma análise das desproporções setoriais, para a qual se utiliza do

(Tavares (1986 [1981])). Por fim, a terceira fase seria a da “Economia Política Internacional” (o autor divide as obras de Tavares entre as de recorte “internacional” e as de “nacional”, dado que nem toda sua produção do período restringe-se ao campo de economia política internacional), partindo do texto “A Retomada da Hegemonia Americana” (1985) e indo até os dias atuais. A partir das transformações da economia mundial, Tavares desloca, segundo Robilloti (2016), o objeto de sua pesquisa; os temas “poder” e “dinheiros” tornam-se focais nas obras da autora deste período.

esquema tri-departamental de Kalecki. Inclui, no entanto, aos departamentos I, II e III⁹⁰, um quarto “grupamento de capital”, correspondente aos insumos de uso generalizado, tais como combustíveis, energia e siderurgia pesada (TAVARES, J., 2017). Tal grupamento não representaria um departamento dos tipos apresentados por Kalecki, uma vez que estes são divididos a partir de categorias de uso final e incluem cada qual as matérias-primas utilizadas em todas as fases do processo produtivo.

Nessas análises, o investimento sempre apresenta um componente autônomo, mesmo que parte possa ser induzida, ao menos no ciclo (na tendência é autônomo)⁹¹. Com efeito, haveria para a autora grupamentos de setores/oligopólios que teriam o nível de investimento induzido pela dinâmica interna e setores/oligopólios nos quais o investimento é autônomo. Neste último caso, o investimento se dá à frente da demanda e será o componente central na reversão do ciclo econômico (TAVARES, J., 2017). No Brasil, esse aspecto autônomo se daria, segundo Tavares, sob a forma de investimentos públicos em obras de infraestrutura/bens de capital e de investimentos de grandes empresas estrangeiras, que caminhariam à frente da demanda como parte de suas estratégias no âmbito da concorrência internacional⁹².

Tendo isso como base, Tavares (1998 [1974]; 1998 [1978]) aprofunda sua análise do padrão de acumulação endógeno da economia brasileira e analisa a ascensão do ciclo liderada pelas empresas estrangeiras e estatais, a partir de uma situação de demanda deprimida (BIELSCHOWSKY, P., 2011). A lógica de funcionamento desse padrão de acumulação, da qual parte a autora, seria a seguinte: as empresas estrangeiras (setor de bens de consumo duráveis) e estatais (setor de insumos básicos) investem com certa autonomia em relação à

⁹⁰ O Departamento I (DI) representa o valor total do investimento bruto (todos os bens finais não utilizados para consumo), incluindo as matérias-primas respectivas, e não apenas os “bens de produção”, conforme a definição de Marx. O Departamento II (DII) será o produtor de bens de consumo para os capitalistas; e o Departamento III (DIII), o de bens de consumo para os trabalhadores. De forma análoga ao verificado em DI, também estarão incluídas nestes últimos dois casos as matérias-primas utilizadas em todas as fases do processo produtivo.

⁹¹ No nível teórico-abstrato, a tese de Possas (1983) (e o livro a que deu origem - Possas (1987)) é onde possivelmente a discussão do investimento parcialmente induzido e do efeito acelerador está mais bem formalizada. Com base em Kalecki, tal autor considera que o investimento seria função do nível de atividade, das variações desse nível, e de componentes exógenos, relacionados principalmente ao ritmo de inovações e a outras fontes de mudança estrutural. Dito isto, a dinâmica da economia capitalista se daria tanto a partir do componente associado ao comportamento do nível corrente de atividade (ou seja, à atuação da demanda efetiva), o qual poderia gerar flutuações, quanto do componente de tendência relacionado à mudança estrutural (decorrente sobretudo das inovações e progresso técnico), podendo produzir trajetórias instáveis.

⁹² “(...) a hipótese de que a taxa de crescimento da demanda é dada exogenamente pelas condições de expansão global da economia não é válida para as grandes empresas oligopólicas estrangeiras, nem para as do setor público. Particularmente quando as decisões estratégicas de crescimento da capacidade, na frente da demanda, são tomadas em conjunto com vistas a uma complementariedade de longo prazo, isso garante uma componente “autônoma” do investimento em curso, que dá um patamar mínimo à taxa de crescimento industrial.” (TAVARES, 1998 [1974], p. 82).

demanda⁹³; isto gera uma demanda intraindustrial para os setores de bens de capital e insumos específicos, que também começam a investir; com o aumento do emprego e da renda resultante eleva-se a demanda final por bens de consumo duráveis e não duráveis; este último setor começa a investir. Enquanto há esse processo (bloco de investimentos), liderado pelas empresas estrangeiras e estatais, promovendo a ascensão do ciclo, a economia consegue gerar demanda suficiente para realizar os lucros em todos os setores.

O problema, conforme assinala a autora (ver TAVARES (1998 [1978])), é que nos casos de industrialização pesada em países subdesenvolvidos, devido ao reduzido peso dos setores líderes (bens de consumo duráveis e bens de capital) na produção industrial global, a base de apoio intra-setorial é insuficiente para realimentar a própria demanda, gerando uma tendência maior a flutuações acentuadas, quanto mais rápido for o processo de industrialização⁹⁴. Toda vez que terminam os efeitos de realimentação intra e intersetoriais de cada “bloco de investimentos industriais”, vem à tona a reduzida capacidade desses setores líderes em sustentar a demanda final e o elevado crescimento. Nos períodos recessivos da indústria, a sustentação da demanda final passa, então, “a repousar fundamentalmente no investimento público, em particular na construção civil, e no crescimento “vegetativo” do emprego nos setores de serviços público e privado, particularmente aqueles que se expandem naturalmente com a taxa de urbanização.” (TAVARES, 1998 [1978], p. 81).

Este tipo de gasto autônomo, assim como as exportações, seriam importantes para ajustar a produção corrente ao nível de demanda efetiva, mas dificilmente conseguiriam resolver os problemas acima mencionados decorrentes da estrutura setorial desequilibrada: “Só o mecanismo de comércio exterior ou o gasto público poderiam ajustar a produção corrente ao nível de demanda efetiva, mas dificilmente resolveriam o problema dinâmico das “proporções dos novos investimentos.” (TAVARES, 1998 [1978], p. 32)⁹⁵.

⁹³ No primeiro caso isto se dá porque o predomínio das multinacionais elimina o risco crescente de financiamento e porque há uma pressão por se investir à frente da demanda, buscando-se criar barreiras à entrada, dada a estrutura de mercado de oligopólio; e no segundo, pelo fato de as decisões de investimentos das estatais estar sujeita a opções políticas (BIELSCHOWSKY, P., 2011).

⁹⁴ Seria sobretudo devido a esse desequilíbrio na estrutura setorial que a economia brasileira e a dos países semi-industrializados em geral apresentaria um caráter tão cíclico.

⁹⁵ A autora é bastante pessimista quanto à possibilidade de um crescimento equilibrado em países que apresentam tais desproporções setoriais: “Para que o crescimento se mantivesse equilibrado, em termos de um “modelo dinâmico” de três setores, seria necessário supor que os três departamentos deveriam crescer, cada um, a um ritmo determinado, já que a descoordenação do investimento em DI, DII e DIII dá lugar a um crescimento desequilibrado e cíclico.” (TAVARES, 1998 [1978], p. 32). Ou, ainda: “(...) ao que parece, os ciclos são inexoráveis e não basta dizer, como Keynes, que o Governo deve regular o “volume” do investimento. Para evitar o ciclo, teria também de regular a sua distribuição setorial, seu cronograma temporal e depois, para ajustar bem as coisas, teria de distribuir corretamente os salários e os lucros, ou seja, teria de converter-se no “anticapitalismo”. (TAVARES, 1998 [1978], p. 32, nota de rodapé 20).

No caso específico do “milagre” brasileiro, foi somente depois que se elevaram os níveis de gastos autônomos como os do consumo de bens duráveis a crédito, do investimento público e da construção - o que foi facilitado pelas reformas institucionais do PAEG (ver Tavares (1998 [1978], p. 91)) -, que a capacidade ociosa do período anterior passou a ser ocupada e a atividade econômica a se recuperar, de fato, induzindo uma aceleração do nível de investimento a partir de 1970:

(...) Assim, a retomada da acumulação de capital, em particular o crescimento do investimento produtivo, deve-se a fatores “exógenos” ao funcionamento corrente do sistema industrial, que retoma um crescimento rápido muito antes que a capacidade gerada pelo investimento do período anterior tivesse sido ocupada.

Só depois que sobem os níveis de consumo de duráveis, investimento público e da construção (entre 1965/67) começa o encadeamento das relações interindustriais que reativa a demanda interna dos demais setores da indústria de transformação a partir de 1967. Esta passa a liderar o crescimento global do PIB e alcança níveis de ocupação de capacidade que induzem uma aceleração do nível de investimento a partir de 1970 (...). (TAVARES, 1998 [1978], p. 92)

Segundo a autora, o desempenho do setor produtor de bens de consumo duráveis à época (associado à demanda autônoma por tais bens) teria inclusive um “efeito **superacelerador** nas etapas de expansão” (TAVARES, 1998 [1978], p. 86, grifo da autora)⁹⁶. Fica claro, portanto, que o investimento respondia ao grau de utilização da capacidade instalada, através do mecanismo do acelerador.

Após o auge do ciclo entre 1970/73, em que “a taxa de crescimento real da produção média do período supera ligeiramente a taxa global de acumulação de nova capacidade produtiva” (TAVARES, 1998 [1978], p. 94-95), gerando um “equilíbrio dinâmico intra-industrial”, novamente os problemas de “realização dinâmica” vêm à tona, como resposta ao superinvestimento daqueles anos, sobretudo nos setores de bens de consumo duráveis e não-duráveis⁹⁷. Isto é, houve um aumento da capacidade ociosa, deprimindo a rentabilidade esperada do investimento nestes setores, o que levou a uma queda nos níveis de investimento privado a partir de 1974 (impactando negativamente a demanda efetiva). Ao se manter elevada a expansão da capacidade produtiva entre 1974 e 1977, produziu-se, assim, “uma tendência à

⁹⁶ “Isto porque alcançado, em cada etapa de expansão, um certo patamar de produção e consumo, este tende a ser defendido pela solidariedade existente entre as condições de oferta da indústria, os mecanismos de financiamento especializados e os interesses de seu núcleo de consumidores privilegiados.” (TAVARES, 1998 [1978], p. 86).

⁹⁷ Particularmente nas indústrias têxtil, e de material de transporte e elétrico (TAVARES, 1998 [1978]).

sobreacumulação que gera um *gap* dinâmico entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva da indústria” (TAVARES, 1998 [1978], p. 98).

Frente a esse cenário, Tavares (1998 [1978]) reconhece a importância que os gastos autônomos - particularmente os gastos públicos contidos no II PND - tiveram para atenuar o mencionado *gap*, porém não deixa de ressaltar seu alcance limitado em manter um crescimento equilibrado. Teriam evitado que a desaceleração do crescimento econômico em 1974, decorrente da queda do investimento privado neste ano (fim do bloco de investimentos do “milagre”), se convertesse em crise, porém geraram novos problemas de insuficiência de demanda. Evitaram a crise, na medida em que se manteve um volume de investimentos no setor de insumos básicos (“quarto grupamento de capitais” no esquema de Tavares adaptado de Kalecki) suficiente para manter o crescimento da renda e da demanda por bens de capital⁹⁸:

A reversão endógena do ciclo de expansão do período de 1973/77 não se manifesta de forma abrupta como ocorrera no período anterior (como a crise de 1963), graças sobretudo a que o investimento público global (empresas e governo) continua crescendo de maneira sustentada até 1977. (TAVARES, 1998 [1978], p. 117)

Porém, ainda assim, não evitaram uma desaceleração, já que os setores líderes (bens de consumo duráveis e bens de capital) no Brasil teriam, como dito acima, uma participação pequena na produção industrial total – configurando uma estrutura setorial desequilibrada -, o que, por sua vez, resultaria em uma demanda intraindustrial incapaz de sustentar o elevado crescimento, após esgotado o bloco de investimentos do “milagre”.

Conforme acrescentam Tavares e Belluzzo (1998 [1978]) na coletânea Belluzzo e Coutinho, R. (1998 [1982]), esses investimentos públicos apresentariam, ainda, uma tendência desestabilizadora – devido à sua descontinuidade e porte – e, para que sustentassem as taxas de investimento e produção correntes no setor de bens de capital (que apresentavam elevada capacidade ociosa), seria necessário que se acelerassem indefinidamente:

O investimento público convencional pode, de fato, criar demanda efetiva adicional, porém, do ponto de vista do setor produtivo estatal, graças à descontinuidade e porte dos seus investimentos, a criação de nova capacidade produtiva é fortemente desestabilizadora. No auge, funciona como

⁹⁸ “(...) A taxa de emprego está essencialmente ligada aos gastos correntes e de construção do governo em nível federal, estadual e municipal. A construção civil, além de ser responsável pela manutenção do nível de emprego direto dos trabalhadores não-qualificados, tem grande impacto sobre a demanda derivada à indústria de materiais de construção e à metalurgia, bem como uma série de serviços especializados das grandes firmas de engenharia. Assim, tem-se constituído num componente cada vez mais importante de sustentação da demanda efetiva global, dadas as tendências recessivas da indústria de transformação.” (TAVARES, 1998 [1978], p. 119).

superacelerador, elevando as taxas desejadas de investimento privado do setor de bens de produção para além do que é capaz de sustentar a médio prazo com sua demanda corrente. Em outras palavras, seria necessário que o investimento produtivo do governo se acelerasse indefinidamente para que o setor de bens de capital sustentasse suas taxas de investimento e produção correntes.

(...)

A reversão da taxa de acumulação de capital é, portanto, inexorável. O investimento público, quando devidamente programado, consegue apenas segurar um patamar mínimo de crescimento da economia. (TAVARES; BELLUZZO, 1998 [1978], p. 154-155, grifo nosso)⁹⁹

Em outro texto da mesma coletânea (Belluzzo e Coutinho, R. (1998 [1982])), Mello e Belluzzo (1998 [1977]) afirmam que a recuperação do crescimento que culminaria no “milagre” se deu apoiada no setor de bens de consumo duráveis – o gasto público também teria contribuído para acelerar a expansão¹⁰⁰ - e que isso foi possível, em grande medida, pela elevação autônoma da demanda de duráveis (via crédito), viabilizada pela reforma do mercado de capitais contida no PAEG:

(...) É inequívoco que duas condições são indispensáveis para que a recuperação ocorra através desta indústria [bens de consumo duráveis]: a existência de capacidade ociosa e a expansão das margens de endividamento das famílias. A primeira condição estava posta, como já foi dito, pela própria crise, aprofundada pela política de estabilização em 1967.

(2) A segunda condição foi preenchida pela reforma do mercado de capitais, que permitiu a mobilização de excedentes financeiros de empresas e famílias para financiamento do consumo. Este novo esquema de financiamento ao consumo funciona, portanto, como uma elevação autônoma da demanda de duráveis, determinando que a recuperação seja feita através deste setor, atingindo, à medida que ocorre, os setores situados na retaguarda da estrutura industrial (aço, vidro, borracha, etc.). (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 174)

Mas uma questão para eles é que “um crescimento apoiado neste setor [bens de consumo duráveis] apresenta desde logo problemas de realimentação dinâmica.” (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 174). E isto porque os mecanismos que garantiriam a expansão da demanda não conseguiriam se sustentar¹⁰¹:

⁹⁹ Tal ideia do gasto público como acelerador da expansão e limite inferior da taxa de crescimento já se via bem clara em Tavares (1998 [1974], p. 102-104).

¹⁰⁰ “Ainda é necessário assinalar o papel desempenhado pelo gasto público. Desde logo, tanto no período JK, quanto na etapa recente, o gasto público funcionou como um acelerador da expansão.” (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 172).

¹⁰¹ Um dos motivos seria o fato de a base da pirâmide salarial no Brasil não conseguir ter acesso a tais tipos de bens.

Como é óbvio, os elementos responsáveis pelo “salto à frente” e pelo crescimento rápido do setor tendem a um esgotamento progressivo, desfalecendo em curto período o ritmo de crescimento da demanda, sem que isto signifique uma queda da taxa de acumulação interna das empresas. Não é preciso dizer que a assincronia entre os ritmos de crescimento da demanda e da taxa de acumulação da indústria de duráveis determina uma ampliação das margens de capacidade ociosa, o que mais cedo ou mais tarde deprimirá a rentabilidade esperada de novos investimentos, passando a indústria a enfrentar uma crise de realização dinâmica, isto é, a ter um potencial de acumulação superior à sua capacidade de crescimento efetivo. (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 175)

E/ou:

(...) Como procuramos demonstrar, a crise se desencadeia em função da incompatibilidade entre as **taxas** de acumulação e de crescimento da demanda efetiva de bens duráveis de consumo. É a isto que chamamos um problema de realização dinâmica.” (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 179, grifo dos autores)

A desaceleração de 1974 estava ligada, portanto, aos “problemas de realização dinâmica” e só não foi maior – se tornando uma recessão – devido à manutenção do gasto público em níveis elevados, reduzindo-se a distância entre a criação de capacidade e a demanda efetiva:

A recessão só não vem porque, em primeiro lugar, o investimento das grandes empresas não é paralisado, mas apenas diminui seu ritmo, e, em segundo lugar, porque **o gasto público se manteve em nível elevado**, tudo isso sufragado por uma política monetária permissiva. (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 178, grifo meu)

Um corte drástico no gasto público “teria repercussões sérias sobre o nível de atividade corrente”, gerando, “além de uma quebradeira generalizada de pequenas e médias empresas, o encurtamento das margens de lucro das grandes corporações” (MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977], p. 181), o que, na visão dos autores, reduziria ainda mais os níveis de investimento.

Fica claro, portanto, que a questão da “realização” era um tema bastante relevante nas análises desse período e o gasto autônomo, embora não fosse capaz de assegurar a manutenção do crescimento sustentado, era visto como um importante elemento para ao menos se atenuar esse aspecto que decorre do caráter dual do investimento privado.

4 Unicamp II

Mais tarde, porém, como dito, principalmente a partir do final dos anos 1980, o foco de boa parte destas análises passaria a se centrar nos determinantes financeiros e tecnológicos do investimento autônomo, relegando para segundo plano a questão da “realização dinâmica” e dos gastos improdutivos (autônomos).

Como visto na seção 2, parece haver um afastamento em relação à visão de Kalecki em seus trabalhos mais empíricos, na qual esse aspecto era considerado, ao mesmo tempo que uma aproximação da visão exposta nos trabalhos mais abstratos de tal autor. Assim como uma maior influência schumpeteriana e keynesiana. Neste último caso, principalmente para a análise do Brasil, em que se atribui um papel-chave à preferência pela liquidez na determinação da taxa de juros e à não formação no país de mercados de crédito privado de longo prazo.

Tendo isso em mente, a questão do gasto público não é central como o era nos trabalhos da Unicamp I e quando tratam mais diretamente (e brevemente) do papel do Estado na economia, não é no mesmo sentido. Tavares (1993b), por exemplo, fala que a atuação do Estado no Brasil deve ser reestruturada e que se deve mudar seus padrões de financiamento – fiscal, financeiro e patrimonial -, assim como sua forma de gestão e regulação pública. Fala, também, de políticas públicas voltadas para o aumento da competitividade global da economia, como os investimentos em recursos humanos - em termos educacionais e de qualidade de vida -; e enfatiza a necessidade de um novo padrão de desenvolvimento, mais inclusivo, no qual as políticas sociais não se restrinjam à esfera assistencial, mas sejam amplas e redistributivas. Porém, não entra devidamente no mérito da importância macroeconômica do gasto público na questão da “realização”, ajudando a manter o dinamismo da economia.

Coutinho (1992) tampouco considera este aspecto. O fator essencial por trás da retomada no crescimento sustentável das principais economias capitalistas entre 1983 e 1990 seria a onda de inovações (“onda schumpeteriana endogenamente articulada”) associada ao investimento privado autônomo:

As significativas tendências de mudanças e de reorganização tecnológica, empresarial e financeira das principais economias capitalistas na última década e a projeção do aprofundamento dessas tendências nos anos 90 (...) configuram um cenário de evidente aceleração da *inovação econômica*, entendida como uma onda schumpeteriana endogenamente articulada. Salta aos olhos de qualquer observador que essa onda de inovações constituiu fator essencial de propulsão do dinamismo das economias capitalistas ao longo da virtuosa etapa de crescimento das principais economias capitalistas nos últimos oito anos. (COUTINHO, 1992, p. 86)

No trabalho de Braga (1993), a visão do investimento autônomo determinado pelo progresso técnico e restrições financeiras pode ser encontrada de forma ainda mais clara na seguinte passagem, ao referir-se à expansão da época dos países da OCDE:

(...) o crescimento com inflação controlada, ocorrido, nos últimos tempos, em países da OCDE, deve-se a uma boa articulação entre inovações financeiras (apoiadas em ativos financeiros diversificados) e inovações técnico-produtivas, as quais têm possibilitado altos níveis de riqueza e a realização de investimentos industriais, não obstante o aumento do caráter especulativo das aplicações financeiras. (BRAGA, 1993, p. 29)

Embora acrescentasse que não se tratava de uma “‘Terceira Revolução Industrial’, pela qual o progresso técnico estaria engendrando uma expansão capitalista de longo prazo” e nem correspondia “plenamente à teoria cíclica de Schumpeter, associada ao automatismo do progresso técnico no “capitalismo trustificado”, pela qual haveria (...) uma onda longa de crescimento calcada na “terceira revolução tecnológica” (BRAGA, 1993, p. 45).

Tavares (1993a) analisa mais especificamente os fatores que permitiram a países de capitalismo organizado como a Alemanha e o Japão manter o dinamismo de suas economias ao longo dos anos 1980. Em ambos os casos a presença de grandes conglomerados nacionais e as condições financeiras favoráveis (como a manutenção da taxa de juros em baixos patamares) são vistas como aspectos determinantes à expansão do investimento privado e do produto desses países. Isso pode ser depreendido, por exemplo, da seguinte passagem referente à experiência alemã:

(...) O objetivo estratégico foi a retomada do impulso exportador, a partir dos segmentos industriais tecnologicamente competitivos e de empresas financeiramente sólidas, cujas relações com os bancos eram facilitadas pela manutenção de uma taxa de juros interna baixa e estável. Esse tipo de política monetária tornou-se possível graças à combinação de um banco central autônomo, fortalecido pelo aumento de reservas oriundas do auge exportador, com uma política de reciclagem do crédito e da liquidez praticada pelos bancos privados, a qual deu sustentação aos investimentos e à modernização tecnológica. Assim as variáveis de política interna e externa reforçaram-se em um círculo virtuoso, que permitiu à Alemanha desempenhar o papel de líder financeiro e industrial da proposta de integração europeia, o que, por sua vez, ampliava o espaço de mercado no qual se desenvolvia a estratégia de concentração e modernização das grandes empresas alemãs. (TAVARES, 1993a, p. 46-47)

Fica claro que o sucesso da experiência alemã se relacionava à existência de um sistema financeiro privado sólido – associado a taxas de juros baixas -, que garantisse condições

adequadas de financiamento e assim viabilizasse os investimentos produtivos e a modernização tecnológica.

No Brasil não teria se formado um sistema de crédito de longo prazo nos moldes acima e esse seria o principal entrave, na visão do período dos economistas da Unicamp, à retomada do investimento produtivo e do dinamismo da economia nos anos 1980 e 1990:

(...) [p]or não financiar a longo prazo, a não ser por canais públicos (i.e. BNDES), o sistema de crédito brasileiro é um fator de bloqueio estrutural ao investimento industrial. (COUTINHO, 1995 apud PIMENTEL; CARVALHO, 2019, p. 5)

Ou, ainda:

O processo de industrialização brasileiro efetivou-se sem que se lograsse constituir um sistema de crédito diversificado em termos de instrumentos e de prazos, capaz de compatibilizar liquidez, estabilidade e investimento real, nem, tampouco, implantar um mercado de capitais forte e abrangente, para suprir os requisitos de financiamento interno. Por não financiar a longo prazo, a não ser por canais públicos, **o sistema de crédito brasileiro é um fator de bloqueio ao investimento industrial. O crédito privado no Brasil é caro e concentrado no curto prazo.** É pouco expressiva a oferta voluntária de empréstimos de médio e longo prazos pelo sistema bancário interno e, também, a possibilidade de financiamento por emissão de ações e de outros títulos de dívida em face da dimensão acanhada do mercado de capitais. Nos últimos anos, estes problemas combinaram-se com a elevada liquidez do mercado de curto prazo, fruto da persistente redução do endividamento das empresas e da prática quase contínua de juros reais elevados como instrumento de políticas gradualistas de controle inflacionário. (COUTINHO; FERRAZ, 1994, p. 169, grifo nosso)

Nessa mesma linha, em entrevista de 1997 no “Conversas com Economistas Brasileiros II”, Mello (1999 [1997], p. 206) afirma que o problema recente central da economia brasileira estava relacionado à dependência financeira, não tendo se criado “formas dinâmicas de articulação entre empresa produtiva, sistema financeiro privado e Estado”, o que impedia “Um mínimo de capacidade autônoma de investimento e inovação”:

O problema central, portanto, é o da dependência financeira?

Exatamente. Um mínimo de capacidade autônoma de investimento e inovação: eis o nosso problema econômico fundamental. Nossa industrialização foi capaz de copiar quase tudo, o aço, a eletricidade, o automóvel, o petróleo e seus derivados etc.. Mas não copiou o essencial, que é exatamente um mínimo de autonomia no que se refere ao investimento à inovação. Acredito que, reequacionando desta maneira o tema da dependência, fomos muito além das formulações ingênuas ou mesmo

equivocadas de Caio Prado na *Revolução Brasileira*. Em Furtado, a questão aparece secundariamente e ainda assim formulada em termos inadequados, de capacidade de poupança interna bloqueada pelo consumo de bens duráveis. *E não como um problema de estruturação de formas avançadas de organização capitalista – para usar uma velha categoria de Hilferding – formas dinâmicas de articulação entre empresa produtiva, sistema financeiro privado e Estado.* (MELLO, 1999 [1997], p. 206, grifo nosso)

Visão semelhante é encontrada em vários outros trabalhos, dentre os quais Tavares (1999), Miranda e Tavares (1999) e Mello e Novais (1998).

Tavares reforça, nessa época¹⁰², que o grande problema no processo de desenvolvimento do país era o fato de não se ter formado um “capitalismo financeiro” - no sentido utilizado por Hilferding¹⁰³ -, mas sim um modelo de acumulação com características “rentistas-patrimonialistas”¹⁰⁴. Efetivamente, não teria se desenvolvido uma estrutura de suporte à acumulação real, capaz de atender às necessidades na indústria de grandes volumes de recursos, com longos prazos de maturação. É isto em grande parte pela estrutura de juros específica do país, em que as taxas historicamente foram muito elevadas, desestimulando o crédito industrial de longo prazo e estimulando a aplicação dos recursos na órbita financeira.

O que diferenciava, assim, o sistema financeiro privado brasileiro daqueles de “capitalismo organizado” como o dos EUA e Alemanha era seu caráter especulativo e curto-prazista, representando um entrave central para a retomada do crescimento/desenvolvimento no país (TAVARES, 1999).

Pelo lado público, o BNDES, apesar de prover crédito a longo prazo e ter sido importante no processo de desenvolvimento nacional, não chegou a suprir, para a autora, a ausência de um sistema sólido de crédito de longo prazo privado.

A não formação de um sistema desse tipo no país, limitando a capacidade de expansão do investimento produtivo (e do produto), estava ligada, em muitas das análises da Unicamp do período, à acepção de que haveria limites à capacidade interna de financiamento do Estado e de que isso teria se traduzido numa “crise financeira do Estado” nos anos 1980.

¹⁰² A preocupação com a (não) formação de um “capitalismo financeiro” é antiga na obra da autora e pode ser encontrada em trabalhos como Tavares (1983 [1973]; 1998 [1978]). Mas nas obras mais recentes (a partir dos anos 1990) esse ponto passa a ganhar maior atenção, se constituindo no entrave central ao processo de desenvolvimento do país.

¹⁰³ Com a associação dos capitais industriais e comerciais nacionais sob a hegemonia do capital bancário. Na verdade, “Não havia, assim, articulação definida entre a ação dos principais grupos financeiros majoritariamente nacionais e a ação de nossas maiores empresas ou grupos industriais” (MIRANDA; TAVARES, 1999, p. 335).

¹⁰⁴ Os “conglomerados financeiros” no país “não cumpriam a função do capital financeiro organizado em associação com o capital industrial (a exemplo do caso alemão e japonês). Na verdade, não passavam de capital rentista e patrimonial, cuja dimensão de acumulação financeira não podia ser atrelada endogenamente à monopolização produtiva.” (TAVARES, 1999, p. 168-169).

Em boa medida, esta teria surgido como um reflexo da crise da dívida externa e das medidas adotadas pelos governos da época como resposta a ela. Em particular, a estatização da dívida externa¹⁰⁵, o aumento de subsídios e isenções fiscais direcionados em boa parte às empresas exportadoras, e os reajustes dos preços das estatais abaixo da inflação¹⁰⁶ (ver Baer (1993), Cruz (1995), Almeida (1994) e Carneiro (2002)).

Ao atender aos compromissos externos e preservar a lucratividade do setor privado (incluindo bancos e empresas), em meio à crise da dívida, o setor público teria incorrido numa crise fiscal e financeira nos anos 1980 e isso teria contribuído para desmontar a capacidade estatal de manter o pacto desenvolvimentista (BIASOTO JR., 1995; BELLUZZO; ALMEIDA, 2002). Baer (1993, p. 41) chega a afirmar que “(...) a crise nos anos 80 não seria de falta de poupança, mas de dificuldades de financiamento do setor público, especificamente de *funding*”.

Assim, conforme argumentado por Willcox (2005), segundo essa visão da “Escola de Campinas” (Belluzzo e Almeida (1992; 2002), Baer (1993) e Carneiro (2002) são exemplos bastante representativos), a escassez de financiamento externo dos anos 1980 - geradora de uma restrição de divisas - teria impactado negativamente o crescimento econômico do período, porém de forma indireta: ao supostamente gerar uma crise fiscal ao setor público, assim como uma crise de financiamento de longo prazo da economia brasileira. O impacto direto da restrição externa ao crescimento econômico – impondo um limite à capacidade de importação e com isso ao crescimento da demanda efetiva – não aparece de forma sistemática nos trabalhos da Unicamp dessa época¹⁰⁷.

O “desequilíbrio fiscal” gerado exigiria títulos públicos de curto prazo com elevadas taxas de juros - para que o Estado conseguisse se financiar -, o que, por sua vez, dificultava a existência de um mercado privado de aplicações de longo prazo, relacionado ao financiamento do investimento produtivo (ver Pimentel e Carvalho (2019)). De modo que: “A retomada de um nível minimamente satisfatório de investimento e poupança agregados exige: a) a

¹⁰⁵ “De acordo com Cruz (1995) e Belluzzo & Almeida (1992), este processo pode ser dividido em duas partes. A primeira se situa entre os dois choques do petróleo e se caracteriza pela maior participação das empresas estatais e da administração direta nos fluxos de novos empréstimos. A segunda fase marca uma radicalização do processo anterior, com a agravante do setor público ter assumido, através do Banco Central, os passivos contratados originalmente pelo setor privado.” (WILLCOX, 2005, p. 133).

¹⁰⁶ Foram usados tanto como medida anti-inflacionária quanto de estímulo às exportações, pelo impacto na relação câmbio-custos.

¹⁰⁷ Nos trabalhos da Unicamp I a restrição externa ao crescimento já era, de certa forma, subestimada (ver, por exemplo, os trabalhos de Tavares nos anos 1970, assim como o de Coutinho e Belluzzo (1998 [1982]) e outros da coletânea Belluzzo e Coutinho, R. (1998 [1982])). Mas nesses trabalhos da Unicamp II isso se torna mais claro, e grave, pois um dos períodos que analisam é justamente o da “crise da dívida”, em que a restrição externa em si sem dúvida foi o principal fator por trás do baixo crescimento desses anos, conforme será visto na seção seguinte.

recuperação das finanças do Estado; b) a criação de finanças industrializantes.” (COUTINHO; FERRAZ, 1994, p. 160).

Esse argumento se relacionava, em muitos casos, ao conceito de preferência pela liquidez e ao papel atribuído a esta sobre a determinação da taxa de juros. Para Coutinho e Belluzzo (1996) e Belluzzo (1997), por exemplo, a preferência pela liquidez seria central na determinação da taxa de juros de longo prazo e o movimento desta que regularia o da taxa de juros de curto prazo, definida pelo Banco Central^{108, 109}. Ou seja, efetivamente o Estado não teria o poder de determinar a estrutura a termo da taxa de juros e, num cenário de “crise financeira do Estado” admitido por estes autores, a maior preferência pela liquidez dos agentes pressionaria por taxas de juros mais elevadas¹¹⁰, afetando negativamente o investimento produtivo e comprometendo a própria capacidade do Estado de se endividar e administrar o estoque de dívida existente (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

Como apontado por Carvalho e Pimentel (2019), as noções de preferência pela liquidez e solvência do setor público (comumente expressa como “crise financeira do Estado” ou “fragilidade financeira do setor público”) estão presentes (ao menos uma delas) em diversos trabalhos da Unicamp desde os anos 1980¹¹¹ e têm como implicação uma menor capacidade do Estado na determinação (autônoma) do complexo da taxa de juros e na consecução de políticas fiscais expansionistas, o que decorreria das supostas dificuldades de financiamento do setor público pelo setor privado. A desconfiança dos agentes quanto à solvência do setor público, no que tange suas decisões de alocação de *portfólio*, exigiria do governo a manutenção de indicadores fiscais “saudáveis”, a fim de se evitar uma fuga dos títulos públicos para outros ativos, gerando impactos relevantes sobre o comportamento da inflação e das contas externas.

Como uma síntese da seção, procurou-se demonstrar que, embora a análise do investimento privado autônomo determinado por inovações e restrições de financiamento não fosse essencialmente diferente daquelas da Unicamp I – com efeito, fazia parte destas quando analisavam os aspectos determinantes do crescimento no longo prazo -, nos trabalhos enquadrados como Unicamp II praticamente deixa-se de se considerar os “problemas de realização” e o papel do gasto improdutivo autônomo perante tal questão, mesmo que no ciclo.

¹⁰⁸ “Parece ser uma peculiaridade destes mercados de riqueza e de sua dinâmica cíclica, a endogenização dos movimentos da taxa de juros longa e a subordinação do manejo das taxas curtas às expectativas que comandam as alterações no curso das primeiras.” (COUTINHO; BELLUZZO, 1996, p. 134).

¹⁰⁹ Conforme Pimentel (2018) e Pimentel e Carvalho (2019) há uma inversão da causalidade prevista por Keynes, segundo a qual a taxa de longo prazo que seguiria o movimento da de curto.

¹¹⁰ Com base no conceito de preferência pela liquidez, a taxa de juros equivaleria ao prêmio dos detentores de riqueza por abrir mão da liquidez. Num cenário de maior incerteza, esse prêmio se tornaria maior.

¹¹¹ Por exemplo, os já citados: Baer (1993), Almeida (1994), Biasoto Jr. (1995), Cruz (1995), Coutinho e Belluzzo (1996), Belluzzo (1997), Belluzzo e Almeida (1992; 2002) e Carneiro (2002).

As discussões em torno do "efeito capacidade", do "grau de utilização" e do caráter ao menos parcialmente induzido do investimento praticamente desaparecem, ao passo que reforça-se a visão da centralidade da grande empresa nacional – ou mais especificamente dos grandes conglomerados privados nacionais – no processo de crescimento sustentado, via investimento autônomo incorporador de inovações. Nos países periféricos, a principal questão vista nos trabalhos da Unicamp II como limitadora desse tipo de investimento e do crescimento de longo prazo era a ausência de um sistema de crédito de longo prazo, o que em algumas análises se relacionava à ideia de insolvência do Estado e da conseqüente incapacidade de se manter a taxa de juros em baixos patamares.

Na seção seguinte, serão tecidos alguns comentários críticos a essa mudança da foco teórico, visando principalmente colocar em evidência a centralidade dos gastos improdutivos autônomos no processo de crescimento/desenvolvimento econômico - como admitia-se nos escritos da Unicamp I -, assim como a outras noções teóricas que também podem ter implicações nocivas em termos de política econômica, por exemplo, a de que o Estado pode “quebrar” em sua própria moeda.

5 Comentários Críticos

Conforme se tentou mostrar nas seções anteriores, a principal questão que diferencia as análises pioneiras da Unicamp daquelas realizadas a partir do final dos anos 1980, permitindo-se falar em Unicamp I e Unicamp II (SERRANO, 2001), vincula-se ao papel atribuído aos gastos improdutivos na dinâmica de crescimento e ao ajustamento ou não da capacidade produtiva à evolução da demanda efetiva.

Um problema central das análises acima (tanto da Unicamp I como II) é que se a tendência de longo prazo do investimento agregado tem um componente autônomo relevante, a capacidade produtiva que será gerada será apenas o reflexo de um conjunto passado de decisões autônomas de investimento, de modo que o montante agregado deste último não responderá consideravelmente aos desajustes recorrentes gerados entre a criação da capacidade produtiva e a evolução da demanda efetiva (SERRANO, 2001).

Realisticamente, o mais provável é que as empresas busquem ajustar no longo prazo sua capacidade produtiva de acordo com a evolução da demanda, caso contrário certamente incorreriam em prejuízos, seja por manterem a capacidade ociosa elevada ou por deixarem de elevar a capacidade produtiva em momentos de expansão da demanda (comprometendo suas fatias de participação no mercado).

A própria competição capitalista acaba por impor, assim, que excessos ou déficits persistentes de capacidade produtiva tendam a ser corrigidos no longo prazo. E é por esse motivo que a tendência do investimento de longo prazo deveria ser vista como induzida, ou seja, deveria espelhar a tendência ao ajuste do estoque de capital ou o mecanismo do acelerador.

Assim é considerado no modelo do supermultiplicador sraffiano proposto por Serrano nos anos 1990 e que vem se mostrando bastante consistente e condizente com a realidade empírica (ver Serrano (1995) e Freitas e Serrano (2015)). De forma bastante sucinta, considera-se neste que a distribuição é dada exogenamente, o investimento das empresas é induzido pelo princípio de ajuste do estoque de capital (acelerador flexível), e o crescimento é liderado pelos gastos autônomos não criadores de capacidade.

É verdade que a questão da demanda intersetorial de setores-chave da economia acabava por chegar a um resultado de incapacidade de ajuste entre demanda e oferta no médio prazo, em economias que ainda não teriam completado sua estrutura produtiva, o que vai contra a ideia genérica de ajuste do supermultiplicador. Entretanto, nas análises da Unicamp I sobre o período do “milagre” e do II PND ao menos se considerava a importância do investimento induzido nas flutuações cíclicas de curto prazo. Os gastos improdutivos desempenhavam aí um papel similar ao do investimento, no que tange o estímulo à demanda efetiva, mas diferia deste no importante aspecto de resolver, dado que não criava capacidade, e não agravar, o “problema de realização dinâmica”.

E, de fato, trabalhos empíricos como o de Freitas e Dweck (2010)¹¹² mostram que a elevada taxa anual média de crescimento dos anos 1970 pode ser explicada em grande medida pelos gastos autônomos improdutivos¹¹³, assim como admitido em parte nas análises empíricas da Unicamp I. Nestas, depreende-se que a tendência de crescimento é atribuída ao investimento autônomo, diferentemente da análise de Freitas e Dweck (2010), baseada no modelo do supermultiplicador sraffiano, mas os gastos autônomos improdutivos teriam desempenhado um

¹¹² Com base no modelo do supermultiplicador sraffiano proposto por Serrano (1995; 1996), os autores analisam os determinantes do crescimento no país entre 1970 e 2006 e concluem que a contribuição dos gastos autônomos considerada nesse modelo é capaz de explicar a maior parte da tendência da taxa de crescimento observada no período.

¹¹³ Segundo Freitas e Dweck (2010), na primeira metade da década, as maiores contribuições para a taxa anual média de crescimento de 10,1% teriam vindo do consumo do governo (2,1%), das exportações (1,9%), do investimento das empresas estatais (1,8%) e do consumo autônomo de duráveis (1,7%). Já, no período de 1976 a 1980, a taxa anual média de crescimento de 7,2% seria explicada sobretudo pelas exportações (2,5%), e pelo consumo do governo, investimento residencial e consumo de duráveis, cada qual contribuindo com 1,3%. Note que a participação do componente autônomo do setor privado (investimento residencial mais consumo de duráveis) foi o fator mais importante neste período, superando o do setor público (consumo do governo, investimento do governo e investimento das empresas estatais), diferentemente do que havia ocorrido na primeira metade da década.

importante papel na ascensão do ciclo do “milagre” (contribuindo para induzir parte dos investimentos)¹¹⁴, e para atenuar a desaceleração de tal ciclo, garantindo patamares mínimos (relativamente elevados) de crescimento.

Neste segundo caso, haveria a necessidade de alguma comprovação empírica ou mesmo teórica mais sólida do porquê de os gastos públicos do II PND serem incapazes de induzir suficientemente o investimento privado, garantindo a manutenção de elevadas taxas de crescimento (e não apenas “mínimas”). Ou, mais especificamente, do fato de ser “necessário que o investimento produtivo do governo se acelerasse indefinidamente para que o setor de bens de capital sustentasse suas taxas de investimento e produção correntes” (TAVARES; BELLUZZO, 1998 [1978], p. 154), algo bastante improvável. Subentende-se, nesse raciocínio, a hipótese bastante *ad hoc* e infundada de que o acelerador não funcionaria *devidamente* e/ou de que os outros componentes autônomos da demanda deixariam de se expandir, o que também não faria sentido, já que não havia restrições de financiamento ao consumo de bens duráveis e ao investimento residencial. Mas ainda assim reforça-se que em geral reconheciam a relevância dos gastos improdutivos e seu possível efeito de indução sobre o investimento.

Na Unicamp II tais questões são praticamente desconsideradas. Aí, sim, parece transparecer, em algum grau, a ideia de que o mecanismo do acelerador não mais cumpriria um papel central na explicação do investimento privado em capacidade, como se não fosse uma propriedade geral da dinâmica de crescimento. Deve-se reforçar, no entanto, que o ajuste da capacidade à evolução da demanda efetiva é o mecanismo *normal* de funcionamento de economias de mercado, ou de produção descentralizada.

O trabalho de Avancini, Freitas e Braga (2015) mostra inclusive que o mecanismo do acelerador é o que melhor explica a dinâmica de investimento na economia brasileira entre 1996 e 2013, período que estaria dentro das análises da Unicamp II.

Independentemente dos motivos envolvidos, a atenção dos trabalhos classificados como Unicamp II passa, então, a se centrar nos determinantes tecnológicos (principalmente para os países centrais) e financeiros (mais na periferia do capitalismo) ao investimento autônomo.

¹¹⁴ Em relação ao “milagre econômico” (1968-1973) em si, conforme analisado em detalhe no ensaio anterior, os principais fatores por trás da recuperação a partir de 1967 teriam sido o dinamismo da demanda por bens de consumo duráveis (o crescimento desta foi em média de 13,4% em 1966/67 (SERRA, 1998 [1981], p. 104-105)), assim como de outros componentes autônomos da demanda, como o investimento do governo (a partir de 1967) e das empresas públicas, as exportações e o investimento residencial (a partir de 1968). Deve-se notar que a taxa de crescimento dos gastos públicos autônomos explicou boa parte do crescimento do período, mas não por si só, e sim somada a sua participação elevada no PIB, que em 1970 era de 18%. Daí a diferença em relação às exportações, as quais crescem em média mais, mas tem uma contribuição menor, dada sua participação pequena no PIB (7%, em 1970) (FREITAS; DWECK, 2013, p. 179).

Novamente, não que tais aspectos não estivessem presentes na Unicamp I, mas nessa segunda fase tornam-se o foco de análise.

Para os casos em que a tendência de longo prazo do investimento autônomo é determinada pelo progresso técnico, como nas análises acima que tratam dos países centrais¹¹⁵, uma questão a se levantar é que, dado que os investidores inovadores roubam parcelas de mercado, seria de se esperar que os não inovadores com o tempo reduzissem seus investimentos, buscando ajustar sua capacidade às novas condições. A resultante mais provável nesse caso, portanto, seria a de que o efeito expansionista do investimento autônomo dos inovadores fosse compensado por uma redução induzida do investimento dos não inovadores (SERRANO, 2001).

E em relação às análises sobretudo dos países periféricos (em particular aquelas da Unicamp II sobre os anos 1980 no Brasil), não é que não possa eventualmente haver restrições financeiras ao investimento em casos específicos, como por exemplo para empresas de pequeno e médio porte. Mas, como indica Serrano (2001), isso parece influenciar mais na questão de quais firmas vão investir, ou quais setores e técnicas, se vai investir, do que no nível agregado do investimento, já que as grandes firmas costumam ter no longo prazo um potencial de acumulação acima da expansão de seu mercado corrente.

Especificamente quanto à taxa de juros elevada, também isto não parece ser determinante para a tendência a longo prazo do investimento, como a evidência empírica parece sugerir. Isto porque provavelmente os aumentos de custo ao capital decorrentes de uma elevação nas taxas de juros serão equivalentemente incorporados às margens e taxas de lucros contidas nos preços de oferta, não impactando, portanto, diretamente no nível de investimento.

Foi o que ocorreu no Brasil ao longo dos anos 1980. A taxa de juros interna de fato aumentou bastante nesses anos (ver Dalto (2019, p. 14, tabela 5)), mas tal aumento foi repassado ao *mark-up* das empresas. A título de ilustração, e considerando-se as mil maiores empresas da época, o *mark-up* das empresas estrangeiras aumentou de 28,4% entre 1978-1980, para 31,5% entre 1981-1983, 33,5% entre 1984-1986, até chegar em 51,9% entre 1987-1989. E o das privadas nacionais de 45,0% entre 1978-1980, para 47,0% entre 1981-1983, 53,3% entre 1984-1986, até atingir 80,3% entre 1987-1989 (DALTO, 2019). Independentemente disso, a taxa de crescimento do investimento produtivo se reduziu, devido à falta de demanda efetiva, num cenário de forte restrição externa.

¹¹⁵ Tanto na Unicamp I como na Unicamp II.

A taxa de juros tem um impacto mais claro sobre o consumo de bens duráveis e o setor de construção civil (investimento residencial); por essa via, sim, sua redução ou ampliação pode afetar diretamente a taxa de crescimento econômico.

De qualquer maneira, sua determinação não irá depender de resultados fiscais “saudáveis” e da preferência pela liquidez dos agentes, como argumentam os autores da Unicamp II¹¹⁶. Pela visão da taxa de juros exógena, em que o Estado não tem restrição interna de financiamento na moeda que emite¹¹⁷, a autoridade monetária define a taxa de juros de curto prazo, à qual a taxa de longo prazo irá se ajustar. Na prática, portanto, determina também a estrutura a termo da taxa de juros.

Reforçando esse tipo de argumento, Pimentel e Carvalho (2019) afirmam que recentemente no Brasil (desde 2016), mesmo com o crescimento do déficit primário e da relação dívida/PIB, houve uma redução na taxa de juros dos títulos públicos e o risco país se manteve em níveis historicamente baixos.

Ao supor que a capacidade de gasto do governo é comprometida pelas restrições de financiamento da dívida pública interna, tais autores ligados à “Escola de Campinas” (mais claramente na fase da Unicamp II) passam a defender determinados gastos em detrimento de outros, como o investimento em infraestrutura em detrimento dos gastos correntes, o que limita o papel do gasto público à questão de sua composição e não de seu crescimento. O efeito óbvio, dado o referencial proposto acima, é o de restringir a possibilidade de crescimento dos gastos autônomos e a própria taxa de crescimento do produto.

Essa associação equivocada, na Unicamp II, envolvendo a possibilidade de insolvência do Estado e a preferência pela liquidez acaba por reforçar teoricamente, ainda que por outras vias, o discurso comum nas análises de viés neoclássico, da necessidade de se institucionalizar limites à capacidade do Estado em conduzir políticas fiscais expansionistas (PIMENTEL; CARVALHO, 2019; CARVALHO, PIMENTEL, 2019).

No Brasil isso vai se concretizando a partir da segunda metade dos anos 1980. Como exemplos notórios de barreiras institucionais à autonomia do gasto público que foram sendo criadas a partir de então estão a extinção da conta movimento em 1986; a proibição

¹¹⁶ Como visto acima, para autores como Luciano Coutinho, quanto maior for o déficit público e a dívida pública, maiores devem ser as taxas de juros de curto e longo prazo a serem pagas pelos títulos públicos. Logicamente, segundo este raciocínio, a necessidade de redução das taxas de juros exigiria ajustes fiscais.

¹¹⁷ Não há riscos, segundo essa visão, de o governo não conseguir rolar sua dívida ou não honrar com qualquer obrigação denominada na moeda que emite. Conforme apontam Willcox (2005) e Carvalho e Pimentel (2019), um único problema que pode surgir relacionado à capacidade de financiamento do Estado é se seus credores passarem a migrar para aplicações em moeda estrangeira, podendo ocasionar uma fuga de capitais e consequentes problemas no balanço de pagamentos e crescimento econômico. Mas historicamente não é o que costuma ocorrer; os *spreads* normalmente são altos o suficiente para garantir a atratividade.

constitucional de o Banco Central financiar diretamente o Tesouro Nacional, além de outras previsões constitucionais, em 1988, que representaram limites políticos e institucionais ao gasto público; o controle fiscal dos entes subnacionais na década de 1990; a Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹⁸, do ano 2000; e, mais recentemente (2016), a Emenda Constitucional 95 (CARVALHO; PIMENTEL, 2019).

No mais, para além da discussão teórica sobre a possibilidade de insolvência do Estado, o patamar da dívida pública em torno de 50% do PIB (a dívida pública líquida total chegou a um máximo de 55,8% do PIB nos anos 1980 (22,4% interna e 33,4% externa)), em 1984, decrescendo até o final da década (DALTO, 2019, p. 15), não costuma ser considerado “perigoso” nem mesmo pelos economistas que acreditam que o Estado pode quebrar em sua própria moeda¹¹⁹.

A interpretação que estamos chamando de Unicamp II subestima, ainda, a real importância da restrição externa ao crescimento. Seu papel no âmbito da “crise da dívida” e de seus desdobramentos nos anos 1990 é reconhecido, mas sobretudo por seu impacto indireto (WILLCOX, 2005), ou seja, o de supostamente gerar uma “crise financeira do Estado”, comprometendo a possibilidade de investimentos públicos (via dificuldade interna de financiamento) e principalmente os privados, dado o decorrente cenário de incerteza e elevadas taxas de juros. O impacto direto sobre a capacidade de importar e assim manter o crescimento da demanda efetiva, sem dúvida o aspecto central para explicar a desaceleração desses anos, é pouco enfatizado nesses escritos.

A “crise da dívida” deslança, de fato, com a interrupção completa do influxo de capitais, após a reviravolta no cenário internacional (segundo choque do petróleo e “Volcker shock”), culminando no *default* mexicano em 1982. A grande restrição no balanço de pagamentos resultante limitou a taxa de crescimento dos componentes domésticos da demanda final a baixos patamares¹²⁰, e, dada a elevada participação destes na demanda final total, também a taxa de crescimento do PIB, assim como sua participação neste a partir de então. A contribuição menor da demanda doméstica no crescimento a partir de 1980 é explicada em

¹¹⁸ Luciano Coutinho chega a elogiar a Lei de Responsabilidade Fiscal, em entrevista de 2009, por ajudar na recuperação das finanças do Estado, supostamente necessária à redução da taxa de juros e, conseqüentemente, à criação de um mercado privado de crédito de longo prazo (PIMENTEL; CARVALHO, 2019).

¹¹⁹ Torna-se curioso, também, o argumento de que o Estado teria dificuldade de financiar seus déficits, quando a dívida efetivamente cresceu de 33% a 55% do PIB entre 1982 e 1985. Os mecanismos de indexação garantiam atratividade aos títulos públicos de qualquer maneira (DALTO, 2019).

¹²⁰ Desde a década de 1980 houve um baixo crescimento do consumo autônomo e dos gastos públicos (tanto do Tesouro como das estatais) (FREITAS; DWECK, 2010).

grande medida pela tendência de crescimento relativamente baixa dos gastos do governo a partir de então (FREITAS; DWECK, 2010).

As exportações oscilaram um pouco mais, mas nos anos 1980 foram o único componente dinâmico da demanda final¹²¹, embora fossem incapazes de sustentar o crescimento desta e do investimento (induzido), dado seu peso relativamente pequeno na estrutura de demanda. Daí a caracterização do período, por Medeiros e Serrano (2001), como de “export-led stagnation”¹²².

O ponto central dessa seção foi apresentar críticas às interpretações da “Escola de Campinas” em seus dois momentos históricos, ressaltando que, embora não tenha havido grandes rupturas teóricas em si entre as duas fases, a despeito das distintas ênfases e elementos centrais, na Unicamp I consideravam-se aspectos importantes relacionados à relevância dos gastos improdutivos, enquanto na Unicamp II a questão da demanda efetiva acabava se limitando principalmente ao papel do progresso técnico e das condições de financiamento na determinação do investimento autônomo. Nesse segundo momento, passou-se não só a subestimar o papel dos gastos improdutivos, como a dar uma importância na melhor das hipóteses marginal ao principal fator, ao menos na interpretação aqui proposta, explicativo para o baixo crescimento da economia em boa parte do período analisado: a restrição externa.

6 Conclusão

O surgimento da “Escola de Campinas” marcou uma importante inflexão teórica no pensamento heterodoxo brasileiro, ao incluir consistentemente o PDE em seus modelos de crescimento, e desde seus primórdios representou um importante contraponto ao receituário liberal comum às abordagens neoclássicas.

Reconhecendo o papel-chave de tal “escola” no pensamento heterodoxo e no debate público brasileiros, a intenção do presente trabalho foi demonstrar a evolução do pensamento da Unicamp entre as décadas de 1970 e 1990, apontando uma mudança de foco teórico, bem como analisá-la criticamente à luz de avanços teóricos mais recentes na macroeconomia da demanda efetiva.

¹²¹ Com efeito, o setor externo passou a ser o principal componente por trás do crescimento do período, o que se explica tanto pela contribuição relativamente maior das exportações como por um aumento no coeficiente de conteúdo doméstico (FREITAS; DWECK, 2010).

¹²² O crescimento médio do PIB entre 1981 e 1990 é de apenas 1,6% a.a. (ALVES, 2011).

Partindo da premissa de que o investimento privado deve ser visto como totalmente induzido e de que são os gastos autônomos que explicam a trajetória de crescimento no longo prazo (como no modelo do supermultiplicador apresentado em Serrano (1995)), o principal ponto levantado foi que nas análises iniciais da Unicamp sobre a economia brasileira reconhecia-se satisfatoriamente o efeito expansivo dos gastos improdutivos e ao menos parcialmente o ajuste da capacidade à evolução da demanda efetiva (no ciclo), enquanto na Unicamp II tais questões deixam ser consideradas, ou são subestimadas, e o cerne das análises passa a recair nos determinantes do investimento privado autônomo.

E que, ao fazê-lo, tais trabalhos incorrem, ainda, em dois importantes problemas teóricos que já estavam presentes em algum grau na Unicamp I, mas que se tornam notórios nas análises da Unicamp II sobre a desaceleração dos anos 1980: a subestimação do papel direto da restrição externa ao crescimento da demanda efetiva, e a possibilidade de insolvência do Estado, implicando uma “crise financeira do Estado”.

Conforme apontado, a restrição externa em si foi o fator determinante por trás do baixo crescimento dos anos 1980, e a ideia de que o Estado pode quebrar em sua própria moeda não tem fundamento.

Tais ideias devem ser questionadas não só por um interesse estritamente teórico, mas por eventualmente endossar determinados tipos de medidas e políticas econômica e social que afetam diretamente o crescimento e bem-estar, por exemplo a instituição de controles legais ao gasto público.

ENSAIO 3 – ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: UMA ANÁLISE DA ECONOMIA POLÍTICA DOS ANOS 1970 E 1980

1 Introdução

O período do pós-guerra é caracterizado por uma naturalização de políticas intervencionistas tanto no centro do capitalismo, onde houve a conformação do “consenso keynesiano/*welfare state*”, como na periferia, com a preeminência do desenvolvimentismo. Isto num contexto de Guerra Fria (com a dominância internacional dos EUA no mundo capitalista), em que políticas de pleno emprego/proteção social nos países desenvolvidos e a industrialização/desenvolvimento dos países “atrasados” eram em parte “justificadas” pela necessidade de legitimação do sistema capitalista frente ao avanço do comunismo.

À medida que se aproxima dos anos 1980, no entanto, esse relativo consenso em torno do intervencionismo estatal vai se desfazendo até ser finalmente substituído por um novo projeto hegemônico, neoliberal, que teve na eleição de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos EUA, seus momentos mais icônicos.

Como historicamente costuma ocorrer, boa parte dos países periféricos seguiu, com certa defasagem, é verdade, a tendência no mundo desenvolvido, mas, diferentemente dos países aí inseridos, onde esse processo tinha como cerne a necessidade de se conter o fortalecimento razoável da classe trabalhadora, após anos de pleno emprego, aumentos salariais e elevados benefícios sociais, na América Latina e particularmente no Brasil, o avanço do neoliberalismo esteve mais ligado a um rearranjo na configuração de poder entre as próprias classes e frações de classe dominantes, num contexto de pressões externas crescentes pela adoção do receituário neoliberal. Ainda que tenha, sim, havido um fortalecimento de movimentos operários e sociais desde o final dos anos 1970, complexificando o processo de consolidação de um novo projeto hegemônico.

A origem desse processo no país pode ser encontrada na segunda metade dos anos 1970, quando, em meio a mudanças no cenário internacional e ao II PND, acirram-se os conflitos intercapitalistas e ampliam-se as insatisfações da burguesia perante o governo, projetadas sobretudo na campanha antiestatização e no movimento pela redemocratização, formalizado no “Documento dos Oito”¹²³. Embora com pautas diferentes, ambos os movimentos pareciam ter

¹²³ Documento endossado e divulgado em 26 de junho de 1978 por oito dos dez empresários mais representativos, segundo consulta realizada pela *Gazeta Mercantil* no ambiente empresarial um ano antes. Expressava as reivindicações de tais empresários, entre as quais a redemocratização era central. Eram eles: “Claudio Bardella

como uma motivação comum e central a ampliação do acesso às esferas decisórias do governo, após seu maior fechamento a partir de 1974.

Ainda assim, ao menos até os primeiros anos do governo Sarney, ainda havia uma parcela razoável do empresariado industrial (como os segmentos do setor privado nacional de bens de capital à frente do “Documento dos Oito”) que defendia medidas de teor desenvolvimentista compatíveis com um maior intervencionismo estatal, refletindo em parte sua aliança com os economistas do PMDB/Unicamp, fortalecida no âmbito da luta pela reabertura política.

De forma mais clara após o fracasso do Plano Cruzado - num quadro de pressões crescentes oriundas dos países centrais, espelhando os interesses dos capitais transnacionais aí sediados -, até mesmo esses setores industriais internos passam, em geral, a adotar posições mais liberais, consolidando de vez a visão antiestatização (e um pouco mais tarde o projeto neoliberal), em ascensão no país desde meados dos anos 1970.

Em termos de teoria econômica, essa visão foi endossada pela ortodoxia macroeconômica, assim como por um fundamentalismo ideológico liberal para todo um conjunto de outras políticas econômicas (BASTOS; MELLO NETO, 2014), presentes nas análises de economistas ligados principalmente à FGV-RJ, USP e, um pouco mais tarde, PUC-RJ.

Pelo lado dos “economistas críticos” (PMDB/Unicamp), embora não tenham aderido ao discurso neoliberal, pelo contrário, sua aproximação aos mencionados setores empresariais na luta pela redemocratização *coincidiu* temporalmente com a mudança em seu foco teórico - mais visível no início dos anos 1990 - analisada no ensaio anterior da presente tese. Isto é, deixaram de dar a devida importância ao gasto autônomo não criador de capacidade (incluindo o gasto público) na questão dos “problemas de realização dinâmica” e da manutenção do elevado crescimento econômico, e o foco passou a repousar nos fatores financeiros e tecnológicos que condicionariam o investimento privado autônomo, o qual seria o componente central de dinamismo da economia¹²⁴. Em boa medida, a desaceleração dos anos 1980 e 1990 no Brasil

(ex-presidente da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base e diretor-presidente do grupo Bardella), Severo Gomes (ex-ministro da Indústria e do Comércio do governo Geisel e diretor-presidente do grupo Parahyba), José Mindlin (diretor da FIESP e diretor-presidente da Metal Leve S/A), Antônio Ermírio de Moraes (diretor-presidente do grupo Votorantim), Paulo Villares (ex-presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia e principal diretor do grupo Villares), Paulo Vellinho (diretor da Associação Brasileira da Indústria de Eletro-Eletrônicos, vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria e diretor do grupo Springer-Admiral), Laerte Setúbal Filho (diretor presidente do grupo Duratex) e Jorge Gerdau Johanpeter (principal diretor do grupo Gerdau).” (CODATO, 1995, p. 82).

¹²⁴ Nas análises dos anos 1970 e início dos 1980 (Unicamp I), o investimento também é autônomo na tendência e a variável central para o crescimento sustentado. Mas ao menos no ciclo consideravam parte como induzido, além

se deveria, seguindo essa linha, à ausência de grandes conglomerados privados nacionais que tivessem capacidade financeira/inovativa para garantir os níveis de investimento.

Fora isso, é possível notar tanto um viés fiscalista quanto uma defesa da atuação social do Estado crescentes em suas análises, o que em algum grau poderia implicar incoerências.

A respeito deste último aspecto, sua luta política, ao lado das reivindicações de movimentos operários e sociais desde o final dos anos 1970, contribuiu para a garantia de importantes benefícios sociais na Constituição de 1988, num momento em que a tendência mundo afora caminhava em sentido contrário. Mas ao mesmo tempo sua análise fiscalista impedia uma maior resistência às sucessivas restrições legais, que desde a Constituição de 1988 foram sendo impostas à gestão de política fiscal no país.

O presente ensaio pretende analisar justamente esse complexo processo de transição que culminou na consolidação de um projeto antiestatização/neoliberal no Brasil, em meio a um processo de redemocratização, de luta por uma Constituição socialmente menos excludente, e de mudanças teóricas que poderiam (e podem) ter importantes implicações (negativas) em termos de política econômica e social.

Como já deve estar claro, pressupõe-se o processo de desenvolvimento econômico dentro do sistema capitalista como inerentemente conflitivo do ponto de vista das classes sociais. Embora este seja um trabalho de natureza inteiramente aplicada, não se pretendendo explorar a fundo divergências entre abordagens teóricas distintas, algumas referências nessa linha conflitiva servirão como base da análise proposta. Em particular, algumas noções da teoria das Estruturas Sociais de Acumulação (ESA), segundo as quais seria possível caracterizar períodos na trajetória do capitalismo, a partir da formação de estruturas institucionais que refletem a correlação de forças na sociedade; e a visão de Poulantzas sobre as relações de poder entre as classes e frações de classe sociais e sua projeção no aparelho do Estado.

Estes aspectos teóricos serão brevemente tratados na próxima seção (2), apenas como uma forma de situar o leitor ao referencial que estará implícito nas seções seguintes. Na terceira seção será analisado o processo de transição ao neoliberalismo nos países centrais, bem como os principais impactos dessa transição sobre a periferia do capitalismo e especialmente o Brasil. A seção 4 tratará do acirramento de conflitos intercapitalistas e entre classes na segunda metade dos anos 1970, dando especial ênfase às insatisfações burguesas, que passam a se direcionar cada vez mais ao que viam como um excesso de estatismo. Tratará, ainda, das relações destes segmentos burgueses com outros grupos sociais, em meio ao cenário de fortalecimento do

da importância dos gastos autônomos para manter os níveis de demanda efetiva e crescimento, dados os problemas de “realização dinâmica”. Este ponto é explicado em detalhe no ensaio 2 da presente tese.

movimento redemocratizante. Na quinta seção, o foco recairá inicialmente sobre a aliança dos “economistas críticos” (ao menos até o Plano Cruzado) sobretudo com setores industriais internos do empresariado, que ainda mantinham visões compatíveis com o desenvolvimentismo/intervencionismo; e, num segundo momento, sobre as resultantes desse processo de transição, que se veem mais claras conforme se aproxima dos anos 1990: o fortalecimento da visão antiestatização/neoliberal, a concretização de importantes pautas sociais na Constituição de 1988, e a mudança de foco analítico dos economistas do PMDB/Unicamp, coincidente temporalmente e coerente com sua maior aproximação no período ao grande capital nacional. Uma última seção conclui.

2 Pressupostos Teóricos

A teoria das Estruturas Sociais de Acumulação (ESA) nasceu nos anos 1970 e início dos 1980 como uma resposta alternativa às teorias que passaram a ser questionadas com o novo contexto de crise no centro - expresso nos EUA pela estagflação –, assim como a outras visões teóricas que também surgiram à época para explicar o novo quadro econômico (como o monetarismo, pós-keynesianismo, entre outras). Sem se ater a detalhes relacionados às diferenças teóricas dentro de tal abordagem, assim como à sua evolução ao longo tempo, é possível identificar na trajetória do capitalismo, a partir deste arcabouço, períodos de formação de conjuntos coerentes de instituições – incluindo estruturas econômicas, políticas e ideológicas –, que refletem a correlação de forças na sociedade e caracterizam determinados “estágios” do processo de acumulação de capital/desenvolvimento¹²⁵.

Conforme proposto em Wolfson e Kotz (2010), historicamente essas estruturas institucionais se apresentaram sob duas formas, que tenderam a se alternar até o presente momento: uma “regulada” e outra “liberal”. O processo de consolidação de um tipo ou outro dependerá do *modo* como as contradições de classe são temporariamente estabilizadas e irá envolver cinco dimensões: a forma como a contradição entre capital e trabalho é temporariamente estabilizada; o papel do Estado na economia; as contradições nas relações intercapitalistas; as contradições entre trabalhadores; e o caráter da ideologia dominante. De

¹²⁵ Considerando-se uma versão mais atual da teoria das ESA, como a apresentada em Wolfson e Kotz (2010), o objetivo mais geral dessas estruturas institucionais seria o de garantir a lucratividade do capital investido – assegurando a continuidade do processo de acumulação –, mas não necessariamente uma *rápida* acumulação de capital e elevado crescimento, como originalmente se propunha na teoria das ESA. Tal retratação teórica decorre da própria observação empírica a partir da consolidação do neoliberalismo nos países centrais (ver Wolfson e Kotz (2010), e Kotz (2015)). Isto é, a de que não teria havido um *rápido* processo de acumulação (nem uma retomada *intensa* no crescimento), mas, por outro lado, a parcela dos lucros na renda teria se expandido, assim como posteriormente a taxa de lucro.

forma mais geral, espera-se que em relação à “liberal”, na “ESA regulada” o trabalho apresente maior poder de barganha; a intervenção estatal seja maior; a concorrência entre capitais e entre trabalhadores seja menor¹²⁶; e a ideologia dominante propague a ideia de maior intervencionismo estatal, e não de “livre mercado”, individualismo etc., como se esperaria numa “ESA liberal”.

Convém ressaltar, entretanto, que para os autores a dimensão que terá papel principal na *moldagem* de uma estrutura institucional coerente que estabilize (temporariamente) as contradições do capitalismo é a dimensão da estabilização entre capital e trabalho. A forma como essa contradição central do capitalismo será estabilizada afetará a influência relativa do capital e trabalho sobre o Estado e isso se refletirá na caracterização entre os dois tipos mencionados de ESA. As características das outras dimensões virão como consequência da maneira como esse processo se desenvolve (WOLFSON; KOTZ, 2010).

Embora amenizadas com a consolidação de uma ESA, as contradições dentro desta estarão presentes desde seu início, dado o contínuo conflito de classes e competições intercapitalistas, porém, somente desencadearão um período de crise quando forem intensas o suficiente, a ponto de iniciarem um movimento de colapso em algumas instituições-chave (Kotz (1994) as chama de “instituições-núcleo”). Sem um núcleo sólido, o processo de desenvolvimento e criação das demais instituições seria bloqueado e a própria ESA colapsaria.

Esse processo culminaria num período de crise que somente seria superado quando um longo período de debates, experimentações e formação de coalizões resultasse num novo núcleo de instituições viável, que novamente possibilitasse arrefecer as contradições mencionadas acima. A composição deste núcleo, ressalta Kotz (1994), deverá depender das condições históricas que desencadearam o colapso da ESA anterior:

Here history plays an important role, in that the particular contradictions that were most important in causing the breakdown may influence the kind of core that is ultimately created at the end of the crisis. Groups and classes will try to understand the reasons for the crisis, and this understanding will affect the reform programs that emerge. (KOTZ, 1994, p. 66)

Essa análise oferecida pela teoria das ESA parece condizer razoavelmente bem com a realidade empírica, seja na caracterização de determinados períodos desde o final do século XIX, como na explicação do processo de transição de dada estrutura institucional a outra.

¹²⁶ Isto porque numa “ESA regulada” os capitais individuais se sujeitam a uma maior regulação, e as instituições envolvidas tendem a favorecer a solidariedade entre os trabalhadores, assim como reforçar seu poder de barganha em relação ao capital.

Assim, mesmo que nem sempre de forma explícita, esse referencial servirá como um importante suporte ao longo deste trabalho, que trata justamente da transição da estrutura institucional “regulada” do pós-guerra¹²⁷ para a neoliberal.

Uma única ressalva que deve ser feita a este respeito é que tal formulação tem como base as experiências dos países centrais, de modo que as dimensões que caracterizam uma ESA entre “regulada” e “liberal” devem ser olhadas com certo cuidado quando aplicadas para os países periféricos. Especialmente no que diz respeito à forma como a contradição central entre capital e trabalho foi temporariamente estabilizada nas experiências “reguladas” do pós-guerra. Embora o desenvolvimentismo no Brasil no geral se enquadre neste último tipo de estrutura institucional, a capacidade de barganha dos trabalhadores se manteve bastante reduzida (se afastando do esperado para tal tipo de ESA), sobretudo nos anos da ditadura civil-militar, e, por conseguinte, a necessidade de sua contenção não foi o fator determinante no processo de transição ao neoliberalismo, como o foi nos países desenvolvidos.

Mais especificamente em relação à forma como os conflitos inter e intraclasses sociais são projetados dentro do Estado, a análise poulantziana do Estado enquanto uma relação social parece bem consistente e também estará subentendida nas páginas que se seguem, especialmente naquelas referentes ao processo de transição no Brasil. Segundo essa visão, o Estado é enxergado como a condensação de uma relação de poderes, a qual se organiza em volta de um bloco de classes e frações de classes dominantes, sob a hegemonia de uma dessas frações. Este seria o conceito de “bloco no poder” de Poulantzas (1977): uma unidade contraditória entre classes e frações de classes dominantes em sua relação com o Estado¹²⁸. Serão os interesses políticos de longo prazo da fração hegemônica que darão a direção das ações do Estado, embora estas também expressem os interesses das outras classes e frações de classes, podendo, por isso, ser bastante contraditórias.

O Estado não é, portanto, neutro, ainda que se apresente como tal, para fins de legitimação, mas tampouco um “comitê executivo da burguesia” (MARX; ENGELS, 1998 [1848]). Apresenta, isto sim, uma autonomia relativa às classes e frações de classe, sendo inclusive “permeável” a alguns interesses dos segmentos dominados (fora do bloco no poder),

¹²⁷ Que no Brasil e diversos outros países periféricos foi marcada pelo desenvolvimentismo, enquanto nos países centrais, em geral, pelo “consenso keynesiano/*Welfare State*”.

¹²⁸ O conceito de bloco no poder é uma das grandes contribuições de Poulantzas. Segundo definição do autor, se constituiria numa “unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica. (...) A relação entre o Estado capitalista e as classes ou frações dominantes funciona no sentido da sua unidade política sob a égide de uma classe ou fração hegemônica.” (POULANTZAS 1977, p. 233-234, grifo do autor).

a depender de seu poder de barganha. Mas se orienta, no longo prazo, pelos interesses da fração hegemônica.

Sem a pretensão de definir as frações hegemônicas, a análise a ser realizada sobre o acirramento dos conflitos inter e intraclasses no Brasil a partir de meados dos anos 1970 terá por base a ideia mais geral dessa formulação sobre o Estado capitalista, contrapondo-se à noção de “Estado sujeito” presente em muitas abordagens. Diversas das interpretações clássicas sobre o II PND, como a de Lessa (1978), por exemplo, consideram que sua elaboração dependeu sobremaneira do poder discricionário do regime vigente, sendo praticamente livre de influências externas, principalmente de setores da sociedade civil. Isto é, conferem ao Estado uma autonomia excessiva, desconsiderando ou subestimando, com isso, a relevância do papel das classes e frações de classe no processo de elaboração da política econômica.

3 Contexto Internacional

3.1 Transição ao Neoliberalismo nos Países Centrais

O período do pós-guerra é caracterizado pela conformação do consenso “keynesiano/*welfare state*” no centro e “desenvolvimentista” na periferia, num contexto de Guerra Fria e dominância internacional dos EUA no mundo capitalista.

Ao lado do sistema de Bretton Woods e da dominância internacional dos EUA aí expressa, outras características-chave da estrutura institucional nos países avançados no pós-guerra (ou “instituições-núcleo” na terminologia de Kotz (1994)) seriam, de acordo com McDonough, Reich e Kotz (2010), o Estado keynesiano de *welfare/warfare*, a presença de sindicatos industriais fortes o suficiente para barganhar o nível salarial e as condições de trabalho, e uma nova ideologia, a da Guerra Fria.

De modo geral, esse quadro - refletindo as mudanças nas relações de força entre as classes sociais e blocos de poder internacional - viabilizaria elevadas taxas de crescimento e ganhos significativos à classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que se manteria uma relativa estabilidade nas relações capital-trabalho, ao menos até meados de 1960.

Conforme vai se aproximando o final dos anos 1960, esta situação de relativa estabilidade se reverte. Como nota Serrano (2004), assiste-se a um aumento considerável no

nível de militância sindical e a um fortalecimento de movimentos estudantis e sociais, reduzindo-se o grau de “conformismo social” nos países avançados¹²⁹.

Esse processo – acirramento do conflito distributivo com elevação no ritmo de crescimento dos salários – levou, segundo Serrano (2004), a uma aceleração da inflação já antes do primeiro choque do petróleo, conforme o aumento nos salários nominais era repassado aos preços, ainda que tenham permanecido ganhos salariais reais no período.

Como consequência disso (dos aumentos salariais), e da relativa estabilidade da margem nominal de lucros, cuja elevação era dificultada pela manutenção das taxas de juros nominais norte-americanas baixas relativamente aos aumentos na inflação, houve uma compressão, em diversos países e em diferentes intensidades, das margens reais de lucro e da parcela de lucros na renda (SERRANO, 2004). Isto, antes do aumento dos preços internacionais de matérias-primas em 1972 e do choque do petróleo em 1973.

Ainda que, de acordo com visões como a de Serrano (2004) e Cavalieri, Garagnani e Lucci (2004), o nível de investimento privado não pareça guardar uma relação direta com a parcela dos lucros na renda¹³⁰, mas sim com o nível e o crescimento da demanda efetiva¹³¹, a redução das margens de lucro gera, isto sim, implicações políticas¹³² que podem levar indiretamente, via alterações na política econômica supostamente destinadas a controlar a inflação, à redução do crescimento econômico e ao aumento do desemprego, enfraquecendo o poder de barganha dos trabalhadores e, com isso, aumentando as condições gerais de rentabilidade.

Os interesses dos capitalistas necessitariam níveis relativamente altos de desemprego para manter os salários baixos e a disciplina nos locais de trabalho, o que seria alcançado mediante sua forte influência sobre as políticas do governo. Isto é, o acirramento do conflito distributivo e a aceleração da inflação tenderiam a trazer ao poder, nos países capitalistas

¹²⁹ Isso fica claro na eclosão de diversos conflitos no mundo desenvolvido, sendo os mais notórios o “Maio de 1968”, na França, os “outonos quentes” de 1969, na Alemanha e na Itália, e as longas greves dos mineiros na Inglaterra, em 1973-74 (KORPI, 1991). No caso dos EUA, destacam-se as mobilizações contrárias à Guerra do Vietnam, assim como a radicalização dos trabalhadores negros e da juventude desempregada, projetada na explosão de protestos urbanos ao longo dos anos 1960 (PANITCH; GINDIN, 2012).

¹³⁰ Para uma descrição detalhada e crítica dos modelos kaleckianos que admitem o crescimento *profit-led*, ver Serrano (2015).

¹³¹ Com efeito, ao final dos anos 1960, apesar de ter havido uma compressão das margens de lucros, gerando um acirramento do conflito distributivo e uma elevação da inflação, houve, também, uma aceleração do crescimento do produto nos principais países industrializados (SERRANO, 2004).

¹³² Kalecki (1983) já afirmava em seu clássico “Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego” que, embora as classes proprietárias aceitassem intervenções restritas do governo na economia em períodos de recessão, a manutenção de políticas de pleno emprego e de ganhos significativos à classe trabalhadora no longo prazo encontraria forte resistência por parte destes segmentos da população.

democráticos, representantes mais afincos dos interesses das classes proprietárias, que logo restabeleceriam a “ordem” mediante políticas econômicas contracionistas.

Assim, a despeito de se ter observado um conflito distributivo relativamente moderado (nas duas primeiras décadas do pós-guerra nos países avançados), mesmo num contexto duradouro de níveis de emprego próximos ao de pleno emprego e significativos ganhos de bem-estar às classes mais baixas, contrariando um pouco a previsão original de Kalecki (1983), os interesses das elites foram se explicitando cada vez mais nos discursos oficiais a partir do final dos anos 1960, a ponto de em 1970, um relatório da OCDE sobre política econômica¹³³ chegar bastante perto de recomendar abertamente o aumento do desemprego como solução para a inflação e ao *profit-squeeze*. Conforme Korpi (1991):

In arguing for 'the urgent need to give higher priority to price stability', the OECD made the key observation that 'the problem of inflation arises in part from the very successes of post-war economic policies in other directions - notably in achieving high levels of employment'. Furthermore, the OECD recognized that 'giving higher priority to price stability means giving lower priority to something else' and that 'in a number of countries this may temporarily have to be' growth and employment. The first recommendation of the OECD for restoring price stability included the statement that 'excess demand should be eliminated and governments should be prepared, where necessary, to accept a temporary reduction in the rate of activity until there are signs that better price stability has been achieved'. (KORPI, 1991, p.335)

Segundo tal autor, o primeiro choque do petróleo, com todas as suas consequências econômicas, desempenharia um importante papel, nesse sentido, de justificar a adoção de políticas contracionistas, ao atribuir a estas um suposto caráter inevitável frente a um evento externo, “neutro” do ponto de vista político interno aos países avançados. Além de mostrar, frente às brandas reações a isso, que o almejado aumento no desemprego não era tão perigoso politicamente quanto se esperava.

Em termos de teoria econômica, esse discurso foi endossado por análises *mainstream* a partir de 1973, segundo as quais o salário real deveria se ajustar (para baixo) às novas condições desencadeadas por choques externos, como o primeiro e segundo choques do petróleo. Simplificadamente, a ideia propagada era a de que a resistência a essa queda levaria à compressão dos lucros, o que, por seu turno, induziria os capitalistas a reduzir o nível de emprego e de investimento. Portanto, o nível mais alto de desemprego seria justificado pela resistência do salário real em se ajustar às novas condições. Ademais, muitas dessas abordagens

¹³³ Denominado “*Inflation: The Present Problem*”; incluía análises de influentes *policy makers* (KORPI, 1991).

baseavam-se na ideia de que, a um dado momento, haveria uma taxa de desemprego que seria consistente com uma inflação estável - ficou conhecida como “*non-accelerating inflation rate of unemployment*” (NAIRU) -, sendo que, a partir do início de 1970, esta mesma taxa teria se deslocado a um patamar mais alto, de modo que o governo teria que simplesmente aceitar um nível de desemprego crescente, a fim de manter a inflação estável (KORPI, 1991). Esses dois pontos reforçavam a suposta necessidade de se aceitar salários reais mais baixos e níveis de desemprego mais altos.

O ponto é que se o acirramento do conflito distributivo e da inflação já vinha ocorrendo, o choque do petróleo em 1973 aceleraria este processo, além de gerar problemas de balanço de pagamentos nos países que não emitiam a moeda internacional, levando à adoção, de modo geral, porém em graus diferentes conforme o país, de políticas macroeconômicas contracionistas, que impactariam negativamente o crescimento econômico e aumentariam progressivamente a taxa de desemprego nos países avançados.

Este ambiente de instabilidade se veria ainda bastante agravado ao final da década de 1970. Em meio às tentativas pelos países industrializados de se alterar o sistema financeiro e monetário internacional, reduzindo-se o poder assimétrico do dólar, Paul Volcker, que assume o *Federal Reserve* em 1979, eleva unilateralmente, neste mesmo ano, a taxa de juros norte-americana, o que, somado às consequências do recém-ocorrido segundo choque do petróleo¹³⁴, coloca a economia mundial num período de grande recessão econômica (com expressivo e contínuo aumento na taxa de desemprego) e inflação acelerada (SERRANO, 2004).

A contrapartida foi uma visível redução da taxa de crescimento do salário real na indústria manufatureira no período de 1973-82, sobretudo no Reino Unido e nos EUA, onde se torna negativa (CAVALIERI, GAREGNANI, LUCCI, 2004).

O ano de 1973 evidencia-se, dessa forma, como o *turning point* que marcaria o fim do compromisso de pleno emprego - imposto pelo trabalho ao capital - do pós-guerra, e o início de um período de transição ao neoliberalismo e da volta da utilização do desemprego como mecanismo de controle econômico e social (KORPI, 1991; SERRANO 2004; e CAVALIERI, GAREGNANI, LUCCI, 2004).

Em relação a esse aspecto, deve-se ressaltar o papel da projeção do poder americano – reconstruído sob novas bases a partir do colapso do sistema de Bretton Woods – sobre os demais países na órbita capitalista.

¹³⁴ Levando os preços do petróleo a quase triplicar (SERRANO, 2004).

Após o colapso de Bretton Woods em 1973, o contexto de crise expresso no déficit do balanço de pagamentos norte-americano (com déficit em transações correntes), na estagflação sobretudo na Europa e nas incertezas em relação ao novo regime de câmbio flutuante, foi interpretado por algumas abordagens como uma consequência da incapacidade dos EUA, a potência hegemônica, em conduzir o sistema econômico internacional, o que se refletia no enfraquecimento do dólar (GASPAR, 2015). Isso, também, devido ao cenário de fortalecimento conjuntural dos países europeus, espelhando a própria estratégia de apoio dos EUA à reconstrução após a guerra.

No entanto, a despeito da maior tensão entre tais países, o domínio norte-americano não chegou a ser seriamente desafiado, e logo restabeleceu-se com o rearranjo em seu papel no Sistema Monetário Internacional.

Conforme apontam Panitch e Gindin (2012), as mudanças verificadas na década de 1970 representaram mais uma renegociação dos termos e mecanismos dos arranjos do pós-guerra, do que uma contestação por parte dos aliados ao domínio norte-americano. A consolidação do neoliberalismo faria parte, dentro deste quadro, da estratégia de reconstrução das bases materiais do “império americano”, e de restabelecimento do poder das classes dominantes, após o fortalecimento das classes subordinadas nos anos de pleno emprego do pós-guerra.

Na visão destes autores, a projeção dos EUA a partir do pós-guerra estaria inserida numa lógica de “imperialismo informal” deste país em relação aos demais países avançados. Os EUA não ditariam as condutas destes países, mas estabeleceriam os parâmetros dentro dos quais se dariam suas escolhas. Esse processo seria marcado pela universalização da forma modal liberal-democrática norte-americana, incorporada tanto nos demais países capitalistas como na constituição das instituições internacionais.

Caberia aos EUA, dentro deste arranjo, criar as condições propícias para a acumulação capitalista globalizada, ao assegurar a estruturação dos demais países independentes como Estados capitalistas, com instituições e práticas legais, jurídicas, burocráticas e coercitivas, adequadas (GASPAR, 2015). No quadro de transição ao neoliberalismo nos EUA, isto se traduziu, dentre outros aspectos, em propagar e assegurar, principalmente nos demais países avançados, a estabilidade de preços e a contenção dos movimentos operários e sociais, aos poucos restaurando as condições de lucratividade, como visto. Essa responsabilização, por parte dos EUA, pelo manejo da ordem capitalista internacional a partir da década de 1970, caracterizaria, segundo Panitch e Gindin (2004), a concepção de internacionalização do Estado.

Ao início dos anos 1980, a nova configuração de poder, refletindo o enfraquecimento da classe trabalhadora¹³⁵, se vê mais definida e incrustada no novo arranjo institucional que foi se consolidando a partir de então, e cujo efeito seria o de reforçar os interesses das classes proprietárias. O modo como se deu essa mudança no mundo desenvolvido variou conforme o país. O neoliberalismo emerge inicialmente nos EUA¹³⁶ e no Reino Unido, onde o ataque à classe trabalhadora foi mais explícito e eficiente, e posteriormente se difunde à Europa Ocidental, sendo digno de nota que em alguns países deste continente essa reestruturação foi limitada e no Japão praticamente não ocorreu. Ainda assim, Kotz (2015) classifica o período a partir de 1980 como uma “era neoliberal”, já que na economia capitalista dominante - EUA - houve uma significativa reestruturação neoliberal, e que os demais países tiveram que ajustar seu modo de operação ao novo sistema global, neoliberal, dominado pelos EUA¹³⁷.

3.2 Impactos da Transição Neoliberal no Centro sobre a Periferia do Capitalismo

A rearticulação de poder no centro do capitalismo e particularmente nos EUA, como mostrada acima, se traduziu na conformação de um núcleo de poder político (“complexo Washington-Wall Street” (WADE; VENEROSO, 1998)) representativo dos interesses dos capitais internacionalizados, não só americanos, mas em geral. Essa nova coalização de interesses, fundamentada nos ideais neoliberais, projetou-se numa nova estratégia de acumulação e num novo projeto hegemônico em favor dos capitais internacionalizados, sobretudo o capital financeiro (MEDEIROS, 2010).

Essas transformações se fizeram sentir em grande peso nos países recém-industrializados. É através da complexa relação de forças políticas estruturadas internacionalmente, que se formam os vínculos entre a economia mundial e as economias nacionais, ou ainda, as redes transnacionais a partir das quais se articulam alianças estratégicas entre agentes externos e internos¹³⁸ (DINIZ, 2001). No contexto que foi se desenrolando ao longo dos anos 1980, os Estados nacionais se viram crescentemente vinculados a um sistema de

¹³⁵ E, segundo Wolfson e Kotz (2010), a estabilização temporária das contradições sobretudo entre capital e trabalho, mas também das relações intra-capital e intra-trabalho.

¹³⁶ Assim que assume a presidência em 1981, Ronald Reagan põe em prática uma série de medidas abertamente visando enfraquecer os sindicatos e movimentos sociais.

¹³⁷ A esse respeito, Kotz (2015) nota que os “locais” onde provavelmente o neoliberalismo se estabeleceu de forma mais completa foram nas instituições da economia global, particularmente o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio.

¹³⁸ Por exemplo, as grandes corporações multinacionais, a alta tecnocracia cosmopolita, as organizações financeiras internacionais, os burocratas de alto nível, entre outras elites estratégicas (DINIZ, 2001).

poder de cunho supranacional, em que a influência das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas internas de diversos países também tendeu a ser crescente.

Essas pressões em direção aos países periféricos foram favorecidas, ou até viabilizadas, pelo cenário de crise da dívida externa e de descredibilização da “ameaça comunista”, em meio à crise da URSS. As instituições da economia global como o FMI, o Banco Mundial e mais recentemente a OMC tornaram-se importantes canais pelos quais a influência liberalizante dos interesses externos era exercida sobre os países periféricos. Conforme nota Kotz (2015), tais instituições representavam os “locais” onde provavelmente o neoliberalismo se estabeleceu de forma mais completa.

No caso do Brasil, isso se torna mais claro a partir do final de 1982, quando, impossibilitado de arcar com os compromissos externos, o país se “submete” ao FMI¹³⁹. Sob supervisão deste organismo internacional, passa a ser crescente a pressão para a adoção de políticas econômicas ortodoxas que reduzissem a absorção interna¹⁴⁰, e para a revisão das estratégias de desenvolvimento da burguesia nacional e sua adaptação às novas demandas dos países desenvolvidos (BOITO JR., 1999).

Esse movimento espelhava os interesses da burguesia multinacional dos países centrais, que viam na difusão do neoliberalismo uma oportunidade de ampliar sua lucratividade, explorando o atraso relativo, ou a heterogeneidade estrutural, dos países periféricos.

A abertura política em andamento nessa época também deve ser enxergada como uma forma de adaptação do país à nova ordem econômica internacional, em que a hegemonia do capitalismo oligopolista internacional seria consolidada pela via “liberal-democrática”.

Algumas medidas do governo Geisel já vinham suscitando certo “desconforto” dos EUA perante o regime ditatorial que eles próprios ajudaram a instaurar. Em especial, a aproximação comercial (pragmatismo responsável em termos de política externa) em relação a países socialistas como China, Angola e Moçambique, a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha, os abusos em relação à questão dos Direitos Humanos, denunciados pela administração Carter, e o rompimento do Acordo Militar com os EUA (MACIEL, D., 1999), reforçando uma perspectiva nacionalista das Forças Armadas brasileiras, incômoda a este país. Ademais, o Brasil avançava significativamente no desenvolvimento de suas forças produtivas e em sua inserção no comércio internacional, ameaçando minimamente a relação assimétrica

¹³⁹ Visto que dependiam do aval deste para o reescalonamento da dívida e para a obtenção de novos empréstimos.

¹⁴⁰ É importante notar, contudo, que se propunha (ou impunha) a adoção de medidas ortodoxas e de viés neoliberal, mas desde que não comprometessem o objetivo precípua de gerar saldos em conta corrente para o pagamento da dívida externa, ou, ao menos, de seus encargos. Efetivamente, a esta altura (anos 1980), não havia grandes oposições por parte do FMI a medidas protecionistas que contribuíssem para o saldo positivo na balança comercial.

de dependência entre tais países. Isso, num momento em que os EUA vinham inclusive sofrendo déficits no balanço de pagamentos (EVANS, 1979).

Ao final dos anos 1980, essas pressões vindas de fora são acentuadas, contribuindo de forma determinante para a adoção no país das reformas liberalizantes, fundamentadas no “Consenso de Washington”. As principais constituíam-se na abertura comercial e financeira, na diminuição das atividades do Estado na economia e no conseqüente incentivo às privatizações, na desregulamentação do setor financeiro, na “flexibilização” do mercado de trabalho, e na priorização de políticas macroeconômicas estabilizadoras, destinadas a corrigir os déficits externos e fiscais e a manter a inflação sob controle.

Na medida em que se modificou o regime macroeconômico e o tipo de inserção comercial houve, segundo Medeiros (2010), uma ruptura mais clara entre os interesses das grandes empresas e as estratégias industriais nacionais, centrais ao nacional desenvolvimentismo. Muitas das empresas promovidas pelo Estado desenvolvimentista, confrontadas com o novo cenário ou em parte deslocadas de seus mercados, passam a enxergar novas oportunidades de ganhos, a partir, sobretudo, da formação de *joint ventures* com empresas multinacionais e da participação (ou do controle majoritário) nos grandes negócios de privatização. Frente a isso, as pressões pela adoção do receituário neoliberal pelos EUA e pelas agências internacionais por eles dominadas, ao longo dos anos 1990, foram acatadas com entusiasmo, internamente, pelos grupos financeiros cosmopolitas (dolarizados) e pelas grandes empresas em geral (MEDEIROS, 2010).

É importante sublinhar, no entanto, que apesar das pressões externas, as elites dirigentes nacionais e suas coalizões de apoio político desempenham um papel crucial tanto na escolha das formas de inserção no sistema internacional quanto na definição das políticas a serem implementadas (DINIZ, 2001). E que isto irá depender da correlação de forças entre as classes e frações de classes sociais no país em questão.

A próxima seção buscará explorar justamente o papel das classes e frações de classes atuantes no Brasil ao longo de processo de transição que culminou no fim da ditadura civil-militar e, um pouco mais tarde, na consolidação do projeto neoliberal.

4 Acirramento dos Conflitos de Interesses: 1974-1979

4.1 Conflitos Intra-Capital e Mobilizações Burguesas Durante o Governo Geisel

A configuração de poder forjada com o golpe civil-militar de 1964 se manteve relativamente estável até meados de 1970, a partir de quando começam a se acirrar os conflitos de interesses inclusive dentro do próprio bloco no poder, ou seja, entre as classes e frações de classes dominantes que apoiaram o golpe de 64, ao mesmo tempo em que se fortaleciam a oposição partidária aos governos militares e os movimentos operários e sociais.

Deve-se notar, entretanto, que apesar de o II PND, lançado em fins de 1974, almejar a mudança do eixo dinâmico da economia para os setores de bens de capital e insumos básicos, o que obviamente foi acatado com entusiasmo pelo empresariado desses ramos, num primeiro momento (no lançamento do plano) não houve grandes conflitos com outras frações de classe dominante, ao menos entre aquelas ligadas à atividade industrial. Havia um aparente consenso entre estas últimas quanto à opção pela continuidade do crescimento com o II PND (contra a alternativa do ajuste)¹⁴¹ (MORAES, 2018). Somente um pouco mais tarde que esses conflitos se acirriam propriamente. Se no início de 1974 parece ter havido um maior favorecimento dos interesses da fração interna ligada à indústria¹⁴², conforme o cenário internacional foi se modificando e sendo assimilado internamente, acentuam-se os conflitos intercapitalistas e nota-se um fortalecimento de posições mais liberais (às quais inclusive parte das frações industriais internas mencionadas passam a migrar), mais vinculadas aos capitais transnacionais e com maiores possibilidades de ganhos na esfera financeira.

Esses segmentos eram favoráveis à redução dos controles das atividades do capital externo, à maior liberdade para a circulação dos capitais e à flexibilidade em suas formas de aplicação.

A contrapartida foi um crescimento gradual, já visível então, da importância do setor financeiro no geral (mesmo dentro das empresas tidas como produtivas) e, particularmente, das frações bancárias do capital (nacionais ou transnacionais). Esse processo teria como base a elevação das taxas de juros, o estímulo à constituição de um mercado de capitais e o aumento da dívida pública, inclusive como reflexo da estatização da dívida privada (MORAES, 2018).

Nos anos 1980 tal tendência seria intensificada, seguindo o movimento internacional de liberalização de capitais, mas ao menos até meados dessa década, parte razoável do empresariado industrial ainda sustentava visões compatíveis com o ideário desenvolvimentista.

¹⁴¹ Não foi, portanto, meramente um ímpeto autoritário (no sentido de um Estado “sujeito”), sem bases sociais, como sugerem algumas interpretações clássicas, como a de Lessa (1978).

¹⁴² Para Moraes (2018) a fração interna a essa época era composta tanto por empresas tradicionais de consumo de massa quanto empresas de bens de capital.

Conforme aponta Cruz (1992), a grande questão por trás do II PND foi que, apesar de ter essa base de apoio inicial, sua consecução foi prejudicada por uma excessiva fragmentação de poderes, isto é, tentou contemplar o interesse das distintas frações de classe dominantes, procurando ocultar os conflitos aí existente, e ao fazê-lo esbarrou em dificuldades em se manter a coerência das medidas. Os motivos disso serão explorados em maior detalhe um pouco mais abaixo, mas uma questão que para Cruz (1997) suscitava bastante discórdia (na virada de 1976 para 1977), particularmente entre as frações bancárias e as industriais, era a da taxa de juros, que se eleva significativamente, em termos reais, entre 1976 e 1978 (ver Carneiro (2002, p. 107, tabela 16)). Nas palavras de Dílson Funaro de dezembro de 1976, representante conhecido desse segundo grupo, estariam “transformando o Brasil no paraíso dos agiotas” (apud CRUZ, 1992, p. 53)¹⁴³.

Num espectro um pouco mais amplo, esses conflitos estariam projetados, segundo Cruz (1997), nas próprias divergências entre as posições do Ministério da Fazenda (tendo Mário Henrique Simonsen como ministro), mais voltadas às políticas de curto prazo, apresentando algum viés contencionista, e aquelas da Secretaria do Planejamento (SEPLAN)¹⁴⁴, responsável pelos programas estruturais de desenvolvimento e onde o II PND, de fato, foi elaborado.

Visão semelhante - não necessariamente do Estado em si, mas dos conflitos de interesses em torno do II PND - é encontrada em Coutinho (1977)¹⁴⁵ e Tavares e Belluzzo (1998 [1978]).

O fato é que houve uma crescente insatisfação das distintas frações da burguesia, a qual se viu projetada em dois emblemáticos movimentos no meio empresarial ao longo da segunda metade dos anos 1970: a campanha antiestatização e, posteriormente, a campanha pela redemocratização, formalizada sobretudo no que ficou conhecido como o “Documento dos Oito” (1978). Apesar das insatisfações e disputas em torno de questões pontuais na época do II PND – o nível de proteção à indústria nacional, os cortes em alguns programas de infraestrutura (reduzindo a demanda principalmente ao setor privado de bens de capital), a política econômica de certa forma errática, a taxa de juros, etc. -, que opunham diferentes setores das classes dominantes, um motivo mais geral e central por trás desses movimentos burgueses críticos ao

¹⁴³ Ferreira (2007, p. 72, tabela 23) mostra a diferença entre o custo financeiro de captação externo e interno, em 1977 e 1978, ressaltando ainda as possibilidades de altíssimos ganhos que o sistema financeiro poderia alcançar captando externamente e aplicando internamente, por exemplo em Letras de Câmbio e CDB.

¹⁴⁴ Com João Paulo dos Reis Velloso à frente.

¹⁴⁵ “A divisão deste bolo de projetos [do II PND] representa um pomo de discórdia entre os vários interesses capitalistas, que não encontrando uma forma majoritária de articulação emperram as tentativas de composição por parte do Estado. Este esforça-se por manter o equilíbrio de forças no tripé capitalista. Sem dúvida, esta tarefa ciclópica, no seio de um Estado autocrático e centralizador, torna-se cada vez mais desgastante.” (COUTINHO, 1977, p. 33).

governo Geisel parece ter sido, como se verá abaixo, a redução do acesso desses segmentos às esferas decisória de política econômica, a partir de 1974 (CODATO, 1995).

4.1.1 A Campanha Antiestatização

Segundo Cruz (1995), as manifestações antiestatização parecem surgir de forma mais organizada primeiro na imprensa liberal (como na revista “Visão” e no jornal “O Estado de S. Paulo”), para depois, a partir de meados de 1975, ser adensada por algumas entidades empresariais¹⁴⁶. Nesta primeira fase, os segmentos empresariais que parecem ter aderido de forma mais explícita à campanha foram o comercial e especialmente o financeiro. Ao menos inicialmente, setores como o da indústria de bens de capital parecem ter se oposto à campanha, enquanto outros como o da construção pesada, se mantido indiferentes (CRUZ, 1995).

Com efeito, o setor de bens de capital e as pequenas e médias empresas voltadas para o mercado interno pouco participaram a essa época (1974-1976), se participaram, da campanha contra a estatização, dado que seus interesses eram contraditórios aos desta, isto é, reivindicavam justamente maiores incentivos e proteção ao Estado¹⁴⁷ (MORAES, 2008).

No caso da FIESP, a questão da estatização também não parecia ser uma pauta recorrente inicialmente, nos anos de 1974 e 1975 (MORAES, 2018). A partir de 1976, contudo, as menções ao tema da estatização se tornam bem mais frequentes e assumem outro tom não só na FIESP, mas dentro das entidades empresariais de São Paulo no geral, pelo menos até o final do governo Geisel. Particularmente dentro da FIESP, a crítica a uma suposta estatização excessiva passa a figurar como um dos principais tópicos em suas publicações. Mais especificamente¹⁴⁸, se referiam ao “gigantismo” das empresas estatais, ao elevado crescimento da carga tributária¹⁴⁹, à ingerência do governo na formação de preços (sobretudo pelo controle de preços através do CIP), ao monopólio na captação e alocação da poupança (por meio do BNDE/PIS/PASEP)¹⁵⁰ e à maior centralização na condução da política econômica. Dentre outras pautas, se opunham, ainda, à concorrência de estatais em setores que seriam viáveis à

¹⁴⁶ A campanha antiestatização iniciada em 1974, voltava-se principalmente para a crítica ao excesso de intervenção nos setores de transporte, mineração e siderurgia (BIANCHI, 2004).

¹⁴⁷ Conforme se avança nos anos 1980, até mesmo no setor de bens de capital a postura antiestatização se fortalece, como se verá mais à frente.

¹⁴⁸ Em documento entregue pela FIESP à SEPLAN em 1976 (MORAES, 2018).

¹⁴⁹ É curioso que a carga tributária bruta se manteve constante entre 1974 e 1975 (25,1% do PIB), enquanto a líquida se reduziu no mesmo período, de 16,3% para 15,7% do PIB (CARNEIRO, 2002, p. 101). Talvez estivessem considerando especificamente a redução nos subsídios, que caem de 2,7% do PIB, em 1975, para 1,6%, em 1976 (CARNEIRO, 2002, p. 101).

¹⁵⁰ Mesmo que o BNDE direcionasse a maior parte dos recursos ao setor privado, criticou-se o fato de o governo ter o poder de priorizar o crédito a alguns setores, limitando o acesso a outros.

iniciativa privada, caso tivessem incentivos do governo, e reivindicavam a privatização de algumas empresas estatais e um aumento na participação de representantes do setor privado nos núcleos decisórios de política econômica (para mais detalhes, ver Moraes (2018, p. 164)).

De fato, este último ponto – a busca por maior participação nas esferas decisórias do governo - parece figurar como uma das principais motivações por trás da campanha antiestatização, como demonstrado em Codato (1995). Desde a reforma administrativa de 1974, que incluiu, no que tange a formulação e gestão de políticas públicas, a centralização e concentração de poder real na cúpula do aparelho do Estado¹⁵¹, esta pauta se tornou bastante frequente nos pronunciamentos empresariais, particularmente naqueles que criticavam o “excesso” de estatismo na economia (ver Codato (1995) para uma análise detalhada destas posições). Convém lembrar também que, como analisado na seção 3, internacionalmente já havia um movimento de fragilização das políticas mais intervencionistas que caracterizaram o pós-II Guerra Mundial.

Outras análises à época, como a de Belluzzo (1977) e de outros “economistas críticos”¹⁵², questionavam, porém, a noção de que teria, de fato, havido no período em questão uma estatização significativa da economia¹⁵³ e, frente a isso, propunham explicações para a insistência no tema (e para a campanha).

Argumentava Belluzzo (1977) que o aumento do número de empresas públicas - que muitas vezes refletia simplesmente o fato de assumirem funções antes realizadas pela administração centralizada ou autárquica, alegando a busca por maior eficiência - não significou um aumento da participação relativa do Estado na propriedade de ativos; as taxas de crescimento das grandes empresas públicas não teriam sido maiores, em média, do que as das grandes empresas privadas (nacionais ou estrangeiras); e a participação relativa do conjunto do setor privado no valor global de vendas das grandes empresas produtivas teria se mantido praticamente estável. Quanto à questão do controle do Estado sobre a poupança, este teria

¹⁵¹ Além disso, tal reforma, que visava racionalizar a formulação e gestão de políticas públicas, levou também a mudanças importantes no organograma federal e à introdução de mecanismos e rotinas decisórias. A criação em meados de 1974 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, onde seriam centralizadas as esferas de decisão de política econômica, foi bastante representativa disso (CODATO, 1995).

¹⁵² Por exemplo, as de Mello (1977) e Mello e Belluzzo (1998 [1977]). É importante notar que as três análises são de 1977, portanto, antes de sua maior aproximação a segmentos empresariais, formalizada no “Documento do Oito” (1978).

¹⁵³ Argumentos desse tipo apontavam, no geral, para o aumento da propriedade estatal sobre os meios de produção (expansão da empresa pública) e para a expansão do controle estatal sobre a poupança, via instituições financeiras públicas.

ampliado seu papel de mobilizador e concentrador do excedente, mas com o fim sobretudo de repasse ao setor privado¹⁵⁴.

Reconhecidas essas constatações, para o autor a motivação concreta da campanha antiestatização remeteria ao fato de as grandes empresas estatais passarem cada vez mais a atuar segundo uma lógica privada (de desempenho, de eficiência e de rentabilidade empresarial), o que se traduziu na busca por maior capacidade de autofinanciamento e de diversificação de investimentos. Ameaçadas pela maior concorrência e redução de oportunidades lucrativas que isso implicava¹⁵⁵, alguns setores empresariais passariam a se mobilizar contrariamente ao que consideravam uma estatização excessiva. Quando, para o autor, na verdade seria um processo de “privatização”, com a aproximação do comportamento da empresa pública ao da privada: “É neste comportamento “privado” da empresa pública que se originam os atritos na disputa por novas áreas de inversão.” (BELLUZZO, 1977, p. 27).

A despeito dessa argumentação, os trabalhos de Rodrigues (1990) e Abranches (1977) mostraram de forma consistente que dificilmente a atuação das empresas estatais concorria com a iniciativa privada, sendo, na maioria dos casos, inclusive complementar e funcional ao desenvolvimento desta última.

A explicação mais geral de Codato (1995), portanto, de que a motivação precípua para a campanha antiestatização era expandir a influência dos segmentos privados participantes nas esferas decisórias do governo, parece mais bem fundamentada e enquadrada à realidade empírica.

4.1.2 O “Documento dos Oito”

Como visto, conforme se avança na segunda metade dos anos 1970, o governo Geisel não mais parecia capaz de sustentar os distintos interesses, muitos contraditórios entre si, das frações de classe dominante que inicialmente o apoiavam. É nesse contexto que surgem movimentos dentro da burguesia pelo fim do regime e pela redemocratização, como foi caso do “Documento dos Oito”, que contava com participação central da própria Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB), uma das principais bases de suporte no início do mencionado governo.

¹⁵⁴ “Em suma, nem o Estado aumentou sua participação relativa na propriedade dos meios de produção, nem utilizou o poder de disposição sobre os novos fundos de poupança compulsória para reforçar suas empresas.” (BELLUZZO, 1977, p. 27).

¹⁵⁵ Nesta lógica de minimizar custo, as empresas estatais inclusive deixavam, em alguns casos, de priorizar a compra de equipamento no mercado interno.

Efetivamente, segundo Brandão (2007), o relacionamento da ABDIB com o governo Geisel pode ser dividido em três fases. A primeira, ao longo do ano de 1974, é caracterizada pelo apoio irrestrito da entidade às medidas do governo (estabelecendo uma aliança ABDIB-governo Geisel); a segunda, compreendida entre 1975 e 1976, é marcada pelo início de uma posição mais crítica da ABDIB perante o governo¹⁵⁶; e a terceira, entre 1977 e 1978, caracteriza-se pela intensificação das críticas ao governo (apesar da Resolução nº 09 do CDE¹⁵⁷) - em função do descumprimento de certas garantias ao setor e da falta de uma política industrial mais definida, após o anúncio de cortes em programas de investimento em infraestrutura e da revisão de determinadas metas do II PND -, culminando no “Documento dos Oito”, que marcaria a ruptura na aliança ABDIB-governo Geisel.

Na visão das principais lideranças da ABDIB, as principais causas por trás dessa reviravolta em 1977 teriam sido a ampliação dos cortes nos investimentos públicos em infraestrutura (reduzindo a demanda aos setores de bens de capital), a pulverização do mercado¹⁵⁸, em função do elevado número de empresas nacionais e internacionais, que teriam entrado em mercados comuns atraídas pelos incentivos fiscais e financeiros do Estado, e a redução insuficiente da importação de máquinas e equipamentos pelas empresas estatais¹⁵⁹ (MORAES, 2018). Segundo Moraes (2018), este último aspecto decorria em boa medida do condicionamento do aporte de capitais externos por essas empresas – necessário, devido ao maior direcionamento do crédito interno ao setor privado, à limitada capacidade de autofinanciamento e à crescente necessidade de divisas - à compra de bens de capital no país credor.

¹⁵⁶ Em geral apoiavam nesses anos a política industrial do governo, mas tinham o receio que a maior parte da importação substituída coubesse às empresas de capital estrangeiro e de que o governo não cumprisse a promessa de comprar do setor nacional, em vez de importar. Em pronunciamento 1976, o presidente da ABDIB criticava o fato de as estatais estarem importando parte de suas demandas por máquinas e equipamentos, e não comprando das empresas nacionais, mesmo que isso fosse contra as orientações do governo federal. Outra reclamação neste mesmo ano (1976) era a de que os financiamentos externos para a realização de projetos do II PND exigiam muitas vezes como contrapartida a compra de máquinas e equipamentos dos países financiadores, em detrimento da indústria nacional (ver Brandão (2007, p. 16 e 17)).

¹⁵⁷ “A Resolução no 09 (março de 1977) estabelecia, entre outras, as seguintes determinações: 1) empresas e órgãos estatais só realizariam importações de máquinas e equipamentos somente quando não houvesse similar nacional; 2) realização de um esforço de progressiva nacionalização de componentes; 3) a preferência, em caso de consórcio para fornecimento, seria dada àquela sob liderança de empresas nacionais.” (BRANDÃO, 2007, p. 17).

¹⁵⁸ Segundo afirmavam, isso teria resultado em uma elevada capacidade ociosa no setor. O grau de utilização da capacidade produtiva de fato se reduziu no setor de bens de capital entre 1974 e 1976, indo de 88,3% para 87,3% (FERREIRA, 2007). Porém, não foi uma redução drástica e ainda se manteve em patamares relativamente altos.

¹⁵⁹ A concorrência em relação às empresas multinacionais e aos produtos importados eram, com efeito, duas reclamações centrais da ABDIB frente ao governo.

A questão é que de fato a capacidade ociosa no setor de bens de capital se eleva e a taxa de crescimento da produção, que fora bastante satisfatória de 1974 a 1976 (13% a.a.), cai consideravelmente entre 1977 e 1980 (3,4% a.a.) (CARNEIRO, 2002).

Em termos mais gerais, a maioria dos signatários do “Documento dos Oito” pertencia ao setor de bens de capital e a totalidade deles era representante das frações monopolistas da burguesia nacional, ou se identificava com as posições destas.

Entre eles estava Severo Gomes – ex-ministro da Indústria e do Comércio e defensor aberto da indústria nacional -, que havia sido substituído nesta pasta em 1977 por um banqueiro (Ângelo Calmon de Sá) e entusiasta da abertura ao capital multinacional, inclusive no setor de bens de capital, até então relativamente protegido. Esse evento já espelhava de certa forma uma reviravolta na correlação de forças – em prejuízo de uma orientação industrial mais nacionalista - e sua projeção no aparelho do Estado (MACIEL, D., 1999), somando-se como mais um motivo de insatisfação da ABDIB perante o governo.

As reivindicações pela redemocratização e contrárias ao regime ditatorial vigente se veem claras, por exemplo, na seguinte passagem do “Documento dos Oito”¹⁶⁰:

Acreditamos que o desenvolvimento econômico e social, tal como o concebemos, somente será possível dentro de um marco político que permita uma ampla participação de todos. E só há um regime capaz de promover a plena explicitação de interesses e opiniões, dotado ao mesmo tempo de flexibilidade suficiente para absorver tensões sem transformá-las num indesejável conflito de classe – o regime democrático. Mais que isto, estamos convencidos de que o sistema de livre iniciativa no Brasil e a economia de mercado são viáveis e podem ser duradouros, se formos capazes de construir instituições que protejam os direitos dos cidadãos e garantam a liberdade. (FOLHA DE S. PAULO, 27/06/1978, p. 20)

Uma observação importante a esta altura é que apesar de partirem de coalizações de interesses distintas entre as frações do empresariado (embora com interseções), tanto o movimento antiestatização, como visto, como o movimento burguês pela redemocratização pareciam ter como um objetivo norteador aumentar sua participação oficial nas esferas decisórias do governo¹⁶¹, após o maior fechamento destas com a reforma administrativa de 1974 (CODATO, 1995). É sob este lema genérico que as duas bandeiras, distintas, acabaram se

¹⁶⁰ Publicado como “Só a democracia absorve as tensões sociais”, *Folha de S. Paulo*, 27/06/1978, p. 20. Link: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=6624&anchor=4321237&origem=busca&pd=0bf830cb96bdf57bcd74058365838fc5>. Acesso em: 05/05/2019.

¹⁶¹ “Assim, um dos motivos mais importantes em todos os discursos pró-distensão — bem como nas reivindicações antiestatistas — era a defesa de uma maior participação empresarial nos centros decisórios através da reativação dos órgãos colegiados com representação corporativa, e não exatamente a luta pelo restabelecimento do “Estado de direito”, da cidadania ou o aprofundamento da “abertura” política.” (CODATO, 1995, p. 81).

confundindo a partir de 1977/78. Isso pode ser depreendido dos pronunciamentos de importantes lideranças da campanha antiestatização (ver Codato (1995)) e, no que tange o movimento burguês pela redemocratização, particularmente na “Carta do Rio de Janeiro”, aprovada pela “IV Conferência Nacional das Classes Produtoras (CONCLAP)”¹⁶², e no “Documento dos Oito”¹⁶³. Neste último:

A efetivação de uma política industrial, nos moldes que estamos preconizando, supõe uma participação ativa do empresariado em sua elaboração. Os órgãos encarregados de sua formulação deverão abrigar representação dos industriais, que poderão assim emprestar sua experiência e conhecimento no desenho das grandes linhas daquela política, ainda que não interferindo nas decisões administrativas. (FOLHA DE S. PAULO, 27/06/1978, p. 20)

Nesses dois últimos documentos defendia-se a democracia, porém, apontava-se como caminho principal para isto um programa de restabelecimento da influência do empresariado sobre o processo decisório de política econômica¹⁶⁴, como se vê na passagem acima. Mesmo no que se refere à democratização, portanto, dificilmente o apoio de algumas frações da burguesia tinha algo a ver com valores de cidadania e inclusão social, ainda que no “Documento dos Oito” também reivindicassem a redução na desigualdade social, até por representar uma ameaça à estabilidade do sistema dominado por eles, ou à estabilidade social, como colocam¹⁶⁵, e também ampliar a demanda por determinados produtos industriais¹⁶⁶. Cabe lembrar que a essa época as primeiras greves dos metalúrgicos no ABC Paulista já haviam eclodido e se espalhado em menor medida para outras categorias, como se verá um pouco mais abaixo.

O seguinte trecho de José Mindlin, vice-presidente da FIESP e um dos signatários do “Documento dos Oito”, reforça o ponto levantado:

A questão da seletividade [das decisões de política econômica], por exemplo, deveria ser feita por um órgão de alto nível governamental. É um processo difícil. Mas deveria ter a participação do setor privado, de reconhecida

¹⁶² Realizada em novembro de 1977 (CODATO, 1995).

¹⁶³ Segundo Cruz (1992), era possível visualizar alguma tendência antiestatizante no documento, porém fugia aos lugares comuns dessa retórica.

¹⁶⁴ Francisco de Oliveira, analisando o processo à época, já alertava para as reais intenções do empresariado no “Documento dos Oito”: “A proposta de democracia é vaga e genérica porque eles querem mesmo é estar nos conselhos governamentais”. (FOLHA DE S. PAULO, 13/12/1978, p. 19).

¹⁶⁵ “(...) Todos sabemos que o processo de desenvolvimento econômico conviveu com desigualdades sociais profundas. Sabemos também que as origens dessas desigualdades são remotas e de natureza diversa. Mas devemos admitir que sua presença na cena brasileira se tornou crítica, pondo em risco, a longo prazo, a *estabilidade social* e exigindo, de imediato, soluções compatíveis com as exigências de uma sociedade moderna.” (FOLHA DE S. PAULO, 27/06/1978, p. 20).

¹⁶⁶ “(...) A subida criteriosa dos salários reais significará um alargamento de mercado para o setor produtor de bens de consumo” (FOLHA DE S. PAULO, 27/06/1978, p. 20).

idoneidade e espírito público, além do governo. As decisões deveriam ter a publicidade necessária e o órgão só poderia funcionar com portas abertas. (MINDLIN apud CODATO, 1995, p. 83)¹⁶⁷

Assim como o de Theobaldo De Nigris, à época Presidente da FIESP (em 10 de setembro de 1978):

(...) a busca de uma participação efetiva por parte do empresariado nas discussões de problemas nacionais é uma meta antiga, ainda não atingida. A entidade, portanto, reivindica uma participação oficial na discussão dos principais assuntos econômicos do País. (DE NIGRIS apud CODATO, 1995, p. 81)¹⁶⁸

De fato, a intenção dos setores empresariais brasileiros não parecia se afastar muito de uma lógica ditatorial. Florestan Fernandes, de forma precisa, analisa esse movimento como a busca de uma “democracia” controlada pelas elites no poder, que não seria oposta à ditadura, mas antes apresentaria “uma permanente fixação ditatorial ativa, operando por dentro e através do Estado burguês, pela qual as elites dominantes contariam com recursos políticos suficientes para impedir a instabilização da ordem e os convulsionamentos políticos” (FERNANDES, 1981, p. 99, apud CODATO, 1995, p.81).

No mais, e isso nos leva a um ponto crucial do presente trabalho, a elaboração do “Documento dos Oito” contou com a participação de importantes economistas de oposição, possivelmente marcando um primeiro elo entre eles e o empresariado na luta pela democracia (CRUZ, 1992). Ainda que seja difícil captar o grau de influência dos primeiros no mencionado documento, o tom “benevolente” do empresariado deve ser matizado também por essa ótica, uma vez que expressava ao menos parcialmente a opinião de setores tradicionalmente progressistas.

Em entrevista de 1997 compilada no livro “Conversa com Economistas Brasileiros II”, João Manuel Cardoso de Mello fala abertamente de sua (e de outros economistas como Luiz Gonzaga Belluzzo) atividade no “Fórum Empresarial”, criado pelo jornal *Gazeta Mercantil*, que resultaria no “Manifesto dos Oito” (“Documento dos Oito”), segundo o autor, manifesto em prol da democracia e de um “capitalismo civilizado”:

Vou lhes contar. Roberto Muller, amigo fraterno, havia transformado, em poucos anos, a *Gazeta Mercantil*, de um jornaleco, num jornal de Economia e negócios de padrão internacional. Num certo dia, ele teve a idéia de promover

¹⁶⁷ Originalmente em: “Estamos prontos para correr os riscos”. *Folha de S. Paulo*, 13/12/1978, p. 19.

¹⁶⁸ Originalmente em: “Empresários querem participar de decisões”. *Jornal do Brasil*, 10/09/1978, p. 18.

uma eleição para escolher os líderes empresariais. (...) Eleitos os líderes, Muller começou a cogitar da possibilidade de um pronunciamento sobre a situação brasileira. Conversou conosco, com o Luiz Gonzaga e comigo, e pediu nossa ajuda. A idéia era entrevistar os líderes, recolher o que estavam pensando e ir sondando a possibilidade de fazer a manifestação. O resultado ficou conhecido como “Manifesto dos 8”, em prol da democracia e a favor, digamos assim, de um capitalismo civilizado. (MELLO, 1999 [1997], p. 208)

Apesar de este ser um elo mais direto, implicando a publicação de uma opinião minimamente consensual entre essas duas partes (que seja pelos interesses políticos envolvidos), a aproximação desses economistas a setores empresariais não era uma novidade e já vinha de há algum tempo. Entre 1969 e início dos anos 1970, Belluzzo e Cardoso de Mello trabalharam na Secretaria do Planejamento e na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo como assessores diretos de Dílson Funaro¹⁶⁹, empresário¹⁷⁰ que desde essa época ocupava cargos de destaque na FIESP. Funaro viria a ser uma figura central dentre os empresários desenvolvimentistas que se aliam ao MDB (partido onde se concentravam os “economistas críticos”¹⁷¹) e, nos primeiros anos da nova república, voltaria a trabalhar no governo com a assessoria de Belluzzo e Cardoso de Mello, conforme se verá mais adiante. Ademais, através desse primeiro laço criado em fins dos anos 1960, abriu-se um canal entre o reitor da Unicamp e Funaro, que seria importante, dada a ocupação deste último, no levantando de recursos necessários à construção do campus da tal universidade, assim como à implementação de novos cursos (KLUGER, 2017).

Fora isso, em 1973 foi criado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp, o qual incluía o Departamento de Planejamento Econômico (DEPE), o Centro Técnico de Assessoria Empresarial (CTAE), cujo fim era auxiliar no desenvolvimento da pequena e média empresa nacional, através de cursos de extensão e pós-graduação sobre modernização organizacional, tecnológica e de gestão, voltados para empresários (KLUGER, 2017). Vale notar que essa pauta – o desenvolvimento do capital privado nacional - era

¹⁶⁹ Funaro assume a Secretaria de Planejamento do governo de Abreu Sodré (São Paulo) em 1969, e no ano seguinte a Secretaria da Fazenda do mesmo governo (fonte: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilson-domingos-funaro>. Acesso em: 08/05/2019).

¹⁷⁰ Nessa época era presidente de empresa de plásticos e brinquedos “Trol S.A. Indústria e Comércio”.

¹⁷¹ Visando criar um programa e uma visão político-ideológica sólidos, o MDB passou a buscar apoio, ainda na primeira metade dos anos 1970, de segmentos intelectuais críticos ao governo, e encontrou no Centro Brasileiro de Análise e Financiamento (CEBRAP) um meio para isso, já que este funcionava como um ponto de confluência desses intelectuais na cidade de São Paulo (KLUGER, 2017). Essa aproximação se deu inicialmente através de intelectuais do CEBRAP como Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso, Francisco de Oliveira e Arthur Giannotti, e depois passou a envolver diversos outros membros, além de economistas que frequentavam as reuniões do CEBRAP e colaboravam com as publicações desta instituição (como os *Cadernos CEBRAP*) (ficaram inclusive conhecidos como os “economistas do MDB”). Eram diversos, incluindo Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado, mas os que se tornaram assessores diretos de Ulysses Guimarães foram o Belluzzo, o João Manuel e o Luciano Coutinho (BELLUZZO, 2014 apud KLUGER, 2017, p. 557).

defendida tanto pelo PCB quanto pela ala mais nacionalista do regime militar, e indicava uma aproximação dos economistas da Unicamp desde seus primórdios aos setores empresariais (nacionais).

4.2 Recrudescimento dos Movimentos Operários e Sociais

Se por um lado as pautas sociais do “Documento dos Oito” refletem em parte a visão progressista dos economistas de oposição participantes, por outro respondiam ao fortalecimento dos movimentos trabalhistas e sociais de então.

A necessidade de se conter um suposto fortalecimento excessivo da classe trabalhadora, como ocorreu em vários países centrais, pode não ter sido, no Brasil, uma questão determinante por trás do processo que culminaria na transição ao neoliberalismo, porém, houve, sim, uma intensificação das lutas populares, “complexificando efetivamente o processo de direção e de construção de hegemonia” (FONTES, 2010, p. 227).

O próprio distanciamento dos interesses de determinadas frações de classe dominante em relação à orientação da política de Estado induziu o governo a ações mais moderadas perante as classes trabalhadoras (SAES, 2001). É nesse contexto que eclodiria o movimento grevista concentrado no ABC paulista.

Segundo Boito Jr. (1991), o número de grevistas no país foi de 600.000 entre maio de 1978 - quando ocorrem as primeiras greves metalúrgicas em São Bernardo - e janeiro de 1979, sendo que desse total, 500.000 provinham do Estado de São Paulo e eram majoritariamente de metalúrgicos. Tais mobilizações contribuíram para a conquista de maior liberdade sindical, de modificações na política salarial, do direito de greve, assim como para o processo de abertura política gradual que vinha ocorrendo (SADER; SANDRONI, 1980).

O desconforto no meio empresarial tornou-se evidente. Num primeiro momento, alguns setores da FIESP chegam até a se posicionar a favor do aumento salarial (por aumentar a demanda), assim como a elogiar o fato de o movimento não carregar um componente político/ideológico forte. A partir de 1979 (seguindo nos anos 1980), no entanto, a postura mais geral da federação se torna mais crítica, à medida que as discussões no interior dos movimentos se tornam mais politizadas, propondo-se, inclusive, a criação de um partido dos trabalhadores. Tanto que sua orientação às empresas associadas em 1979 era a de não pagar as horas paradas de greve, demitir grevistas, e expor os trabalhadores envolvidos à repressão do Estado (BIANCHI, 2004).

Mas vale acrescentar que, embora o inconformismo no meio operário e popular fosse grande no final dos anos 1970/início dos 1980, como exemplificado no número razoavelmente alto de greves, a desorganização crônica, para a qual o sindicalismo oficial (de Estado) contribuía significativamente, impedia maiores ganhos e influência dos trabalhadores no Estado (ver Boito Jr. (1991) e Saes (2001) a este respeito).

Ainda assim, o ponto é que os movimentos operários e a maioria dos movimentos sociais em ascensão a partir do final dos anos 1970 tinham um caráter popular e dessa forma representavam uma fonte de resistência contra-hegemônica. Além das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), tais movimentos sociais projetavam-se nas Associações de Moradores, em associações de pequeno porte antirracistas, antissexistas e antiautoritárias, assim como nas ONGs, cujo foco estava na luta pela redemocratização (FONTES, 2010). Outro importante movimento fortalecido a partir da segunda metade da década de 1970 foi o sanitarista, que veria parte de suas demandas concretizadas na Constituição de 88.

5 Transição nos Anos 1980: Abertura Política e Fortalecimento da Visão Antiestatização

5.1 Aliança “Economistas Críticos” - Frações do Empresariado Industrial: Resiliência do Desenvolvimentismo

Após o acirramento dos conflitos intra-capital e entre as classes sociais na segunda metade dos anos 1970, a década de 1980 seria caracterizada como um período de transição ao final do qual uma nova configuração de poder e institucional já estaria mais consolidada.

O elo entre economistas de oposição e empresários seria reforçado no início dos anos 1980, quando a entrada de tais economistas nos meios patronais se amplia, as relações entre as duas partes se adensam e tornam-se formais (CRUZ, 1992). Tal foi o ocorrido na FIESP, que passou a acolher importantes economistas de oposição, como Luiz Gonzaga Belluzzo e Luiz Carlos Bresser Pereira, em seu recém-criado Conselho Superior de Economia¹⁷².

Os estudos e propostas aí formulados eram divulgados por meios como a revista mensal da FIESP (1974-1985) “Indústria e Desenvolvimento”¹⁷³. É possível visualizar tendências distintas pelas publicações da revista e posicionamentos em geral da FIESP na primeira metade

¹⁷² No início de 1982, Belluzzo já fazia parte do Conselho Superior de Economia da FIESP, conforme editorial de O Estado de S. Paulo (12/01/1982, p. 3), que avalia de forma positiva a reestruturação no mencionado conselho. Além de diversos empresários, tal conselho contava também, a essa época, pelo lado dos economistas, com a participação de Adroaldo Moura da Silva e de Mário Henrique Simonsen.

¹⁷³ Tais revistas podem ser encontradas/consultadas em sua íntegra na Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro.

dos anos 1980, mas de um modo geral o movimento caminha no sentido de certo apoio a políticas mais intervencionistas, enquanto garantiam crescimento relativamente elevado, para uma posição mais liberal, crítica ao Estado interventor, após o agravamento e continuidade da crise (MORAES, 2018).

Isso não quer dizer que os economistas heterodoxos que participaram do Conselho Superior de Economia da FIESP nessa época, particularmente o Belluzzo, endossassem esse último tipo de posicionamento. O conselho apresentava um corpo bastante heterogêneo, como se pode ver na escolha de economistas de visão tão distantes como Belluzzo e Simonsen, para não falar de empresários de distintas estirpes.

Conforme colocado mais acima, para Belluzzo (1977) e outros economistas da Unicamp/MDB (MELLO, 1977; MELLO; BELLUZZO, 1998 [1977]), nem mesmo estaria ocorrendo (nos anos 1970) um processo significativo de estatização. E, além disso, no início dos anos 1980, Mello e Belluzzo (1983)¹⁷⁴ ainda criticavam abertamente a campanha antiestatização e frisavam a importância do papel das estatais para a dinâmica da economia¹⁷⁵:

(...) A campanha ensandecida contra as empresas estatais, a pretexto de defender a empresa privada, é fruto, simultaneamente, da ignorância acerca de seu papel na estrutura e dinâmica da indústria brasileira e da má fé ditada pelos interesses escusos dos que se propõem a internacionalizá-la, a preços de ocasião. (MELLO; BELLUZZO, 1983, p. 20)

Ainda assim, é importante assinalar que houve essa aproximação de economistas de oposição a setores empresariais que abertamente se manifestavam contra uma estatização supostamente excessiva e que acreditavam que o protagonismo no processo de desenvolvimento/crescimento econômico deveria repousar no setor privado.

Num quadro mais geral do empresariado, em 1983 ainda era possível encontrar posturas com um viés mais desenvolvimentista, possivelmente refletindo (ao menos em parte) o vínculo que foi se criando com os economistas de oposição. Isso fica claro no que ficou conhecido como “Documento dos Doze”¹⁷⁶, desse mesmo ano. As propostas aí avançadas pelos empresários novamente estavam bem próximas àquelas dos “economistas críticos” filiados ao PMDB, a

¹⁷⁴ Trata-se de uma introdução ao livro “Brasil x FMI: a armadilha da recessão”, realizado a pedido do Fórum da Gazeta Mercantil – assim como o “Documento do Oito” – para analisar a crise econômica dos anos 1980.

¹⁷⁵ É curioso que um pouco mais tarde essa visão, pelo menos da parte de Belluzzo, parece ter sido revista, o que por outro lado pode refletir essa mudança das análises da Unicamp I para as da Unicamp II (analisada no ensaio 2 desta tese): “Ninguém pode negar que o processo de estatização avançou sem controle nos últimos vinte anos (...)” (BELLUZZO; ALMEIDA, 1992, p. 43-44).

¹⁷⁶ Semelhantemente ao “Documento dos Oito”, constituiu-se num conjunto de propostas, reivindicações, assinado por doze empresários mais influentes da época (eleitos no Fórum Gazeta Mercantil, em 1983), muitos dos quais também signatários do primeiro documento.

ponto de Bresser-Pereira (1983, p. 1) afirmar que na área econômica tal documento “reproduz quase todas as posições e propostas que os economistas e dirigentes do PMDB vêm fazendo”¹⁷⁷, e que “(...) o documento do PMDB publicado no ano passado como uma alternativa de política econômica, Esperança e Mudança, guarda estreitas relações com o Documento dos 12”¹⁷⁸.

Um parêntese que se deve fazer é que as medidas defendidas pelos economistas do PMDB, sintetizadas por Bresser-Pereira (1983) na nota de rodapé 177, apresentam um forte viés fiscalista. Conforme analisado no segundo ensaio desta tese, este aspecto se vê claro em diversas análises de economistas da Unicamp sobre a crise dos anos 1980 (por exemplo, em Belluzzo e Almeida (1992, 2002), Baer (1993) e Coutinho e Ferraz (1994)). É curioso que ao seguirem este caminho, tais autores deixam de dar a devida importância ao real fator limitante ao crescimento do período: a restrição externa por si mesma. Ou seja, a restrição gerada à demanda efetiva pela escassez de divisas e conseqüentemente pela reduzida capacidade de importar. Segundo essa visão da Unicamp, a escassez de financiamento externo dos anos 1980 - geradora de uma restrição de divisas - teria impactado negativamente o crescimento econômico do período, porém, principalmente por uma via indireta: ao supostamente gerar uma crise fiscal ao setor público, assim como uma crise de financiamento de longo prazo da economia brasileira (ver Willcox (2005) para essa discussão).

Em termos de política econômica, a implicação mais séria de tal raciocínio é a de limitar o papel da política fiscal como instrumento de estímulo ao crescimento econômico. As críticas a este tipo de análise (de restrições na capacidade interna de financiamento do Estado) foram apontadas no ensaio anterior e baseiam-se na ideia das finanças funcionais (ver Lerner (1943)) de que o Estado não quebra em sua própria moeda.

Voltando ao “Documento dos Doze”, este reforçava, ademais, em linha com o “Documento dos Oito”, a necessidade de um processo de redemocratização. É importante deixar claro que isso não significava uma ruptura com os militares, ou mesmo que tais frações do empresariado (com posturas compatíveis com o ideário desenvolvimentista) fossem essencialmente contra o regime civil-militar no país ou regimes autoritários em geral. De acordo

¹⁷⁷ Isto é, “necessidade de baixar a taxa de juros, desdolarização com a transferência para o Estado da responsabilidade dos débitos em dólares, substituição das ORTNs com correção cambial por LTNs, aumento da carga tributária especialmente através da maior tributação de ganhos de capital e dos lucros advindos da especulação financeira, disciplina e controle democráticos das empresas estatais, unificação dos orçamentos públicos e controle dos gastos do governo, prioridade à habitação popular, política de rendas que compatibilize aumento de preços e de salários, controle de preços como remédio temporário, e finalmente, ou como condição de tudo, renegociação da dívida externa.” (BRESSER-PEREIRA, 1983, p. 1).

¹⁷⁸ O documento do PMDB (1982) “Esperança e Mudança”, de outubro/novembro de 1982, contava com a participação em seu Conselho Editorial, dentre outras pessoas, de João Manuel Cardoso de Mello, José Serra e Maria da Conceição Tavares.

com Dreifuss (1989), antes de um rompimento com os militares, tratava-se de um realinhamento destes segmentos, que, de fato, permitiria e orientaria o processo de transição que havia nascido no interior do próprio sistema dominante.

A opção “democrático-liberal” não só era vista como uma forma de ampliar a influência desses segmentos burgueses nos núcleos de decisão, após certo “fechamento” no governo Geisel, como seguia o movimento dos países no centro, adaptando-se aos interesses dos capitais transnacionais aí sediados.

Na prática, em verdade, até chegar ao ponto em que a visão antiestatização predominava em quase todos os segmentos empresariais, é possível distinguir, em meio à crise econômica e à questão sucessória, dois discursos opostos que emergem à medida que se chega em meados dos anos 1980, ambos contando com o apoio de segmentos do empresariado: um neoliberal e outro desenvolvimentista.

O primeiro grupo incluía lideranças ligadas principalmente à agroexportação e ao empresariado comercial e financeiro, e contava, ainda, com intelectuais orgânicos, muitos dos quais com passagem pelos governos militares e a maioria com vinculação acadêmica à FEA-USP e/ou à FGV-RJ. Reproduziam, já a essa época, temas em evidência no centro do capitalismo após a ascensão de Thatcher e Reagan, tais como a defesa da desregulamentação da economia, as privatizações e o crescimento capitalista impulsionado pelo empresariado inovador, livre da tutela estatal (SALLUM JR., 1996; BIANCHI, 2004). Como forma de difundir tais ideias foram inclusive criados, em 1983, por empresários do Rio de Janeiro, os chamados Institutos Liberais¹⁷⁹. Embora não se apresentassem como associações de empresários, mas sim associações civis, tais institutos eram constituídos e financiados majoritariamente por empresários, em especial os do setor financeiro (DREIFUSS, 1989; BIANCHI, 2004; BOITO JR., 1991).

Os grandes bancos já se identificavam, a essa época, com a ideologia e medidas neoliberais e tentavam difundir-las às outras frações da burguesia. Conforme Boito Jr. (1999), a defesa da privatização, da abertura comercial, entre outras pautas neoliberais, era feita pela Federação Nacional dos Bancos (Fenaban) e pela Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) desde o governo Figueiredo.

¹⁷⁹ Posteriormente, após o início da Nova República, tais institutos seriam transformados em rede nacional, com sedes em São Paulo, Brasília, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Funcionavam como *think tanks* ideológicos dos interesses das frações da burguesia já então defensoras de medidas neoliberais (GROS, 2004).

A defesa de medidas de teor desenvolvimentista, por outro lado, partia em grande parte dos economistas do PMDB/Unicamp e encontrava apoio sobretudo nos setores internos ligados à indústria (CRUZ, 1992).

Com a saída de Dornelles da Fazenda (em agosto de 1985) e a entrada de Dílson Funaro, os economistas do PMDB passam a ter maior espaço no governo, entre eles Cardoso de Mello e Belluzzo, presidindo a equipe do Ministério e que, como dito, já haviam trabalhado na Secretaria do Planejamento e na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (entre 1969 e início dos anos 1970) sob a direção de Funaro. Este último, ele próprio empresário, sempre manteve fortes vínculos com a FIESP, tendo inclusive chegado à vice-presidência de tal entidade. Reforça-se, nesse momento, portanto, as relações entre alguns “economistas críticos” e setores empresariais que sempre tiveram, em maior ou menor medida, representatividade nas esferas do governo^{180, 181}.

Mas se por um lado havia esse último tipo de discurso dentro do governo - expresso no documento “A Nova Política Industrial da Nova República”, de dezembro de 1985 -, coerente com os preceitos desenvolvimentistas e embasado por economistas mais heterodoxos, por outro, as medidas aí propostas dificilmente se concretizaram. Em junho de 1987, como aponta Cruz (1992), a “nova política industrial” é explicitamente rejeitada por Sarney (até como resposta ao fracasso do Plano Cruzado, endossado pelos mencionados economistas heterodoxos), e as novas propostas passam a se aproximar cada vez mais do receituário neoliberal: a solução para garantir a modernização do parque industrial no país repousaria em medidas como a maior abertura da economia, a redução nos entraves burocráticos à atividade empresarial, uma maior flexibilidade nas relações com o capital externo, etc. (CRUZ, 1992).

Em termos de teoria econômica, data desse mesmo período o distanciamento mais claro que passou a haver entre os dois principais grupos de economistas por trás da política econômica do Plano Cruzado: os da Unicamp e os da PUC-RJ. Um evento em especial no qual isso se explicitou foi a Reunião de Carajás, convocada em junho de 1986 para discutir as dificuldades de tal plano. Sem chegar a um consenso, o primeiro grupo de economistas (Unicamp) defendia a criação de uma *holding* para centralizar os investimentos públicos e com isso retomar a trajetória de crescimento sustentável, enquanto os economistas da PUC-RJ

¹⁸⁰ Funaro, assim como outros empresários que também “ganharam” cargos no governo, era grande amigo de Sarney (JORNAL DO BRASIL, 16/02/1986).

¹⁸¹ Para uma análise detalhada da participação do empresariado nos governos ao longo dos anos 1980, ver Dreifuss (1989).

frisavam a necessidade da adoção de medidas de contenção da demanda (BASTOS, 2001)¹⁸². A partir daí este receituário ortodoxo clássico - cuja eficácia era vista como limitada nas primeiras formulações da PUC-RJ, baseadas na teoria inercial - torna-se central nas análises de seus economistas, como seria exemplificado na construção e execução do Plano Real¹⁸³. A isto se somaria, ainda, um fundamentalismo ideológico liberal para todo um conjunto de outras políticas econômicas (BASTOS; MELLO NETO, 2014), afirmando tais economistas, junto àqueles ligados principalmente à FGV-RJ e USP, como intelectuais orgânicos do neoliberalismo.

De certa maneira, pode-se dizer que o Plano Cruzado figurou como um ponto de inflexão, a partir do qual mesmo os setores industriais internos que o apoiaram¹⁸⁴ e que compactuavam, de um modo geral, com as visões mais desenvolvimentistas dos “economistas críticos”, passam cada vez mais a aderir ao projeto neoliberal, que vai, aos poucos, tomando forma.

5.2 Consolidação da Visão Antiestatização

Após o fracasso do Plano Cruzado (e Cruzado II), boa parte desses segmentos industriais (que ainda mantinham uma visão até certo ponto compatível com o intervencionismo desenvolvimentista) se afasta do governo, explicitando seu descontentamento e reivindicando novos caminhos, em que se priorizaria a “economia de mercado” em detrimento do dirigismo estatal. Assim é colocado em carta a Sarney, assinada pelo novo presidente da FIESP, Mario Amato, e por diversas outras entidades empresariais, em janeiro de 1987:

(...) sente que é chegado o momento de se pensar em um novo ordenamento do Programa de Estabilização Econômica, substituindo o regime da economia dirigida pelo da economia de mercado, a vontade burocrática pelo sistema da livre competição e da eficácia. (AMATO et al., 1987, p. 4 apud BIANCHI, 2004, p. 199)

¹⁸² Conforme Bastos (2001), é curioso, ainda, que nenhum dos grupos tenha focado suas atenções no problema que de fato era central, a saber a deterioração das contas externas e seu impacto no andamento do plano, isto é, sobre sua capacidade de estabilizar a economia.

¹⁸³ Para uma análise detalhada dessa mudança significativa no pensamento da PUC-RJ, ver Bastos e Mello Neto (2014).

¹⁸⁴ Por exemplo, os líderes industriais da FIESP e da FIERJ. Mais especificamente, alguns nomes importantes que apoiaram o plano foram os de Luiz Eulálio de Bueno Vidigal, Cláudio Bardella, Paulo Francini, José Mindlin e Antônio Ermírio de Moraes. Pelo lado das posições mais críticas ao plano, destacam-se a da Associação Comercial de São Paulo e de seu presidente, Afif Domingos, assim como a dos líderes do setor financeiro (BIANCHI, 2004).

Vale relembrar que a esta altura o neoliberalismo já se encontrava bastante consolidado no centro do capitalismo, especialmente na Inglaterra e nos EUA, e que sua influência sobre o Brasil e as economias periféricas em geral era crescente e se dava por diversas frentes. A começar pelas instituições da economia global, como o FMI¹⁸⁵, num cenário de renegociações da dívida externa.

Sob supervisão deste organismo internacional, a burguesia industrial nacional se viu crescentemente pressionada a rever suas estratégias de desenvolvimento e a se adaptar às novas demandas dos países desenvolvidos. Um exemplo desse tipo de pressão vinda de fora foi a exigência pelo governo Reagan de que se liquidasse a reserva de mercado para a indústria nacional de informática (BOITO JR., 1999).

Nos debates da Assembleia Constituinte nota-se ainda mais claramente um afastamento da burguesia industrial interna em relação à visão desenvolvimentista dos “economistas críticos”, e a construção gradual - mas não a finalização - de uma alternativa neoliberal. Esta agenda foi se tornando cada vez mais consensual à medida que se aproxima dos anos 1990, unificando as frações da burguesia industrial¹⁸⁶, comercial, agrária e financeira (BIANCHI, 2004).

O livro da FIESP (1990) “Livre para Crescer: Proposta para um Brasil Moderno”, com base em debates dos economistas de seu Conselho Superior de Economia e intelectuais convidados, entre maio de 1989 e janeiro de 1990, é emblemático desse processo: sua elaboração contava com a presença majoritária de economistas liberais (boa parte da FEA-USP); e o texto propunha de forma bastante explícita medidas como a privatização de empresas e serviços estatais, assim como a abertura do mercado às importações. Fora isso, a crise da época era aí atribuída, em grande parte, assim como diagnosticado pelo governo Collor, ao gigantismo e ineficiência do Estado e ao elevado grau de autarquia da economia (BIANCHI, 2004).

As reformas liberalizantes fundamentadas no “Consenso de Washington” viriam selar o recuo na participação do Estado na economia e a preeminência do neoliberalismo no país. As frações internas das classes dominantes que conseguiram tirar vantagem desse novo quadro, a partir de sua integração aos grandes grupos transnacionais, passaram a representar uma fonte

¹⁸⁵ Outras, também bastante influentes, seriam o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio.

¹⁸⁶ Referente à FIESP, seu presidente, Mario Amato, definiria suas pautas da seguinte maneira, na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado e Atividade Econômica da Assembleia Constituinte, de 27 de abril de 1987: “(...) a preferência à empresa privada na exploração das atividades econômicas; a livre associação de capitais, bem como a igualdade entre as empresas; a garantia ao direito de propriedade; e a proibição de intervenção do Estado no processo econômico que resulte em limitação da rentabilidade da empresa privada, dificuldade para seu desenvolvimento tecnológico ou restrição a sua livre gestão” (apud BIANCHI, 2004, p. 202-203).

de resistência às políticas desenvolvimentistas que buscassem maior autonomia nacional e redução da heterogeneidade estrutural, e a defesa dos interesses estritamente industriais passa a se restringir cada vez mais a setores mais dependentes do mercado interno, e com menores capacidades de ganhos no setor financeiro e de associação ao capital internacional (MORAES, 2018). A partir daí é possível se falar em uma ruptura entre os interesses das grandes empresas e as estratégias industriais nacionais, centrais ao nacional desenvolvimentismo (MEDEIROS, 2010):

Como corolário destas mudanças no regime macroeconômico e na inserção comercial houve, na extensão e nas condições que os países abriram suas economias, uma ruptura entre os interesses das grandes empresas e as estratégias industriais nacionais que constituíam a base no nacional desenvolvimentismo. (...) A rebelião das grandes empresas contra o estado desenvolvimentista se deu em todo lugar. Ela foi acompanhada em geral pela opinião pública que identificava a política industrial como as praticadas por países como o Brasil ou a Coréia ou Indonésia com o autoritarismo político, com “*crony capitalism*” e, no caso do Brasil, com a concentração de renda. A coesão e a legitimidade em torno da estratégia de acumulação centrada na indústria, e consequentemente a hegemonia deste projeto, foram profundamente abaladas. (MEDEIROS, 2010, p. 167-168)

Mas apesar dessa nova coalizão de interesses, a Constituição de 1988 incluiu importantes benefícios sociais, num momento em que a maioria dos países centrais caminhava em direção contrária. A instituição de um sistema de saúde universal (Sistema Único de Saúde) é bastante simbólica desse processo¹⁸⁷.

Esse aspecto parece refletir ao mesmo tempo certo vácuo de organização política pela direita, e o fortalecimento dos movimentos sociais, mais visível desde o final dos anos 1970. Referente ao primeiro caso, os partidos conservadores se aglutinavam apenas circunstancialmente e apresentavam uma série de desavenças regionais, locais, pessoais, entre outras (DREIFUSS, 1989). A fragmentação de interesses e partidária da direita, espalhada no PDS, PFL, PMDB, PTB, PDC e PL, dificultava uma construção política sistemática e limitava, até certo ponto, as chances de o empresariado concretizar suas reivindicações, através de tais partidos, na Constituinte.

Mas o empresariado tentou, ainda, forjar uma unidade de ação e resistência às pautas da esquerda através do “Centrão”. Na prática não existia “centro” no espectro político, mas a

¹⁸⁷ Outras importantes medidas aprovadas foram a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais e a estabilidade do emprego após 90 dias de experiência, duas das principais demandas do movimento sindical (MACIEL, M., 1999).

caracterização como tal evitava possíveis perdas políticas que o enquadramento como “direita” poderia acarretar nos meios populares. Por trás dessa articulação estavam algumas importantes organizações empresariais, tais como a União Brasileira dos Empresários (UBE), reunindo líderes das Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio, da Agricultura, das Finanças e dos Transportes (MACIEL, M., 1999), e a União Democrática Ruralista (UDR), principal representante rural na Constituinte, reforçando pautas conservadoras-liberais¹⁸⁸.

Em linhas gerais, buscava-se, através do “Centrão”, redesenhar o perfil progressista da Constituinte esboçado pela Comissão de Sistematização, garantindo àquela traços privatistas e conservadores do ponto de vista político e social (DREIFUSS, 1989). Mas esse “centro” também aglutinava interesses bastante diversos, o que impediu uma maior resistências às pautas da esquerda, algumas das quais concretizadas com a Constituição.

Em boa medida, como dito, tais ganhos refletiram o fortalecimento de movimentos operários e sociais desde a segunda metade dos anos 1970.

A formação do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁸⁹, em 1980, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST)¹⁹⁰, em 1984, explicitaria o caráter classista da luta social nos anos 1980 e intensificaria a luta de classes a partir dessa maior organização, em âmbito nacional, dos movimentos trabalhistas e sociais. Até 1980, a oposição partidária ao regime militar se concentrava no MDB, único partido legal, que, até por isso, agregava desde alas mais conservadores a outras mais radicais. Após a extinção do bipartidarismo, surgiria o PMDB (15 de janeiro de 1980), além de outros partidos, que seriam criados inclusive com dissidentes do MDB, como o próprio o PT.

Quanto ao movimento grevista, houve uma certa retração no início dos anos 1980, porém, que logo se reverteria entre 1983 e 1984, expandindo-se contínua e expressivamente até 1989: o número de greves anuais subiu de 408, em 1984, para 1.962, em 1989 (PINTO, 2019). A contrapartida foi um aumento real médio acumulado de 33,1% dos rendimentos dos ocupados

¹⁸⁸ A influência do empresariado no período e na Constituinte se dava também através de outras organizações empresariais como a Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (Cedes), o Instituto Liberal (IL), a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e a Associação Brasileira de Defesa da Democracia (ABDD) (FONTES, 2010).

¹⁸⁹ De acordo com Fontes (2010), sem uma pretensão clara de se alcançar um sistema socialista, de fato, o PT nos anos 1980 desempenhou um papel importante na politização das massas e conexão entre os diversos movimentos populares, fortalecendo contundentemente os movimentos pela redemocratização, assim como pela universalização dos serviços públicos, parte dos quais seria efetivada com a Constituição de 1988.

¹⁹⁰ Um dos mais notórios movimentos sociais à época. Era formado em escala nacional e tinha como pilar reivindicativo a reforma agrária. Sofria algumas críticas pelo caráter reformista por trás de seu reclame por melhor distribuição de terras, porém, desde cedo foi importante na contestação aberta aos setores proprietários tanto no meio urbano como rural, suscitando com isso forte repressão, legal (por parte do aparato de coerção do Estado) e ilegal (violência armada dos proprietários rurais) (FONTES, 2010).

das Regiões Metropolitanas, entre 1985 e 1989, e de 52,8% dos rendimentos dos assalariados na indústria de São Paulo, no mesmo período (PINTO, 2019). Isso evidencia uma maior capacidade de barganha dos segmentos mais organizados dos trabalhadores, mas não dos setores menos qualificados, cuja capacidade de defesa dos rendimentos frente à inflação permaneceu bastante limitada (houve, com efeito, uma redução da parcela da renda apropriada pelos 50% mais pobres da população, de 12,4% a 10,5%, entre 1985 e 1989 (PINTO, 2019)).

Ademais, teve importância crucial na definição dos moldes em que se daria a luta social nos anos 1980, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), através da constituição e consolidação de uma associatividade de base popular, originada ainda na ditadura militar (FONTES, 2010). Como visto, além das CEBs, havia também outros movimentos sociais de caráter popular, tais como as Associações de Moradores, as associações de pequeno porte antirracistas, antissexistas e antiautoritárias, além das ONGs, cujas reivindicações centravam-se na questão antiditatorial (FONTES, 2010).

No caso específico da saúde, a denúncia crescente por parte de tais movimentos e partidos de oposição, assim como do movimento mais direcionado, sanitarista, contribuiu tanto para a expansão do sistema ainda no período militar como para alterar a forma como a saúde era enxergada, forjando as bases para a reforma universalizante de 1988¹⁹¹.

O fato é que os movimentos trabalhistas e sociais se expandiram, contribuindo para a abertura política e posteriormente para os ganhos sociais da Constituição de 1988. Porém, não parecem ter desempenhado papel relevante na questão antiestatização e para o desgaste do desenvolvimentismo, ao menos diretamente. Indiretamente, sua luta pela redemocratização pode ter contribuído para isso, por tabela, até por representar uma pauta que parte da burguesia – essa sim defensora do movimento antiestatização – passou a adotar oportunisticamente, com a real intenção de aumentar sua participação nas esferas decisórias do Estado e expandir o “sistema de livre empresa”, como visto.

Pelo lado dos “economistas críticos” analisados nas seções anteriores, embora não tenham acatado o discurso neoliberal, e tenham lutado pelas pautas progressistas da Constituição, é possível notar que o papel do gasto público na manutenção de elevadas taxas de crescimento perde importância em suas análises à medida que se aproxima do início dos anos 1990. Como visto no ensaio anterior, se antes era recorrente a discussão em torno de sua

¹⁹¹ Ver Luz (1991) para mais detalhes acerca das mobilizações sociais nesses anos em torno da questão da saúde. Segundo a autora “A percepção social da saúde como direito de cidadania é um dado novo na história das políticas sociais brasileiras. Cremos que essa percepção é fruto dos movimentos sociais de participação em saúde da segunda metade dos anos 70 e do início dos anos 80” (LUZ, 1991, p. 87-88).

relevância na resolução (assim como a de outros gastos autônomos não criadores de capacidade), ou amenização, dos problemas de “realização dinâmica”, a partir do final dos anos 1980 pouco falam desse aspecto e, alternativamente, o foco passa a repousar nos condicionantes ao investimento privado autônomo, associado às grandes empresas nacionais. Ao mesmo tempo, nota-se um claro viés fiscalista quando analisam a crise dos anos 1980, o que seria até coerente com a mudança de visão acima, embora não se possa dizer que haja uma derivação teórica necessária entre as duas questões. Isto é, que deixaram de dar tanta importância ao gasto autônomo público porque se tornaram mais fiscalistas.

A defesa desse tipo de visão inclusive por parte da esquerda/heterodoxia econômica tinha implicações importantes na medida em que poderia endossar, de alguma maneira, a tendência internacional a se institucionalizar medidas de constrangimento ao gasto público, o que no Brasil vai se concretizando a partir da segunda metade dos anos 1980. Como exemplos notórios de barreiras institucionais à autonomia do gasto público que foram sendo criadas a partir de então¹⁹² estão a extinção da conta movimento em 1986; a proibição constitucional de o Banco Central financiar diretamente o Tesouro Nacional, além de outras previsões constitucionais, em 1988, que representaram limites políticos e institucionais ao gasto público; o controle fiscal dos entes subnacionais na década de 1990; a Lei de Responsabilidade Fiscal, do ano 2000; e, mais recentemente (2016), a Emenda Constitucional 95 (CARVALHO; PIMENTEL, 2019).

Portanto, tanto no caso do fiscalismo, que decorre teoricamente da concepção de que o setor privado pode deixar de financiar o Estado, levando-o eventualmente à insolvência, quanto no da maior ênfase ao investimento privado autônomo como variável condutora da trajetória de crescimento, a implicação acaba sendo a de limitar a importância ou o alcance do papel do Estado no processo de desenvolvimento inclusivo. Mesmo que tais autores fossem contra o receituário neoliberal que vinha tomando forma no país.

Finalmente, sem a pretensão de traçar relações diretas, deve-se apontar que essa mudança de foco teórico dos economistas da Unicamp (Unicamp I para Unicamp II (SERRANO, 2001)) – atribuindo um peso maior ao investimento autônomo, associado aos grandes conglomerados privados, no processo de crescimento sustentável - coincidiu temporalmente, e era coerente, com sua maior aproximação ao empresariado industrial, em meio à luta pela redemocratização. Em algum grau, pode-se especular que essa aliança tenha influenciado nesse redirecionamento analítico dos economistas da Unicamp.

¹⁹² Mas sem insinuar que tais economistas tivessem apoiado diretamente essas medidas.

6 Conclusão

Conforme se procurou demonstrar, o processo de enfraquecimento do intervencionismo desenvolvimentista e de posterior consolidação de um projeto neoliberal no Brasil é bastante complexo e envolve uma série de fatores, internos e externos. Até por isso as resultantes nem sempre foram óbvias e coerentes.

Por um lado, como geralmente costuma ocorrer, foi fortemente influenciado pelo movimento vindo do centro do capitalismo, ou, mais especificamente, pelas pressões daí oriundas, espelhando interesses de suas empresas multinacionais, assim como geopolíticos mais amplos.

Internamente, embora não independentemente, o posicionamento antiestatização no meio empresarial e midiático se manifestou de forma mais visível a partir de meados dos anos 1970, após o maior fechamento das esferas decisórias governamentais, mas aproximadamente até o fracasso do Plano Cruzado, ainda havia parcelas relevantes da burguesia - sobretudo a nacional do setor de bens de capital - que endossavam medidas mais intervencionistas, como as propostas por parte dos “economistas críticos”, que representavam a oposição ao regime civil-militar e a partir de 1985 passaram a integrar a equipe econômica do governo Sarney.

A aliança entre essas duas últimas partes havido sido reforçada, como analisado em detalhe acima, no contexto de luta pela reabertura política, embora as motivações reais não fossem essencialmente as mesmas. No caso dos segmentos empresariais participantes parecia se ligar mais à busca por uma maior influência nos núcleos de decisão do governo, assim como na campanha explícita antiestatização, enquanto para os “economistas críticos” de fato por uma sociedade democrática e menos desigual.

De qualquer forma, quando se aproxima do final dos anos 1980 já era praticamente consensual no meio empresarial a visão de que havia um excesso de estatismo na economia e de que a retomada do dinamismo desta exigiria reformas liberais que “abrissem caminho” ao protagonismo do setor privado.

No mais, embora no Brasil a motivação mais premente por trás da transição ao neoliberalismo não tenha sido a de se conter uma ascensão vista como excessiva das classes subalternas – como o foi no caso dos países centrais -, houve, desde a segunda metade dos anos 1970, um fortalecimento razoável dos movimentos operários e sociais, diversos. Este aspecto, por sua vez, explicou em boa medida a concretização de importantes ganhos sociais na Constituição de 1988, quando mundo afora a tendência foi a de redução, ou ao menos de congelamento, dos direitos sociais contidos nos Estados de Bem-Estar Social do pós-guerra.

A resultante mais ampla desse processo no país foi, assim, a transição a uma democracia ainda com fortes traços da ditadura civil-militar, uma Constituição marcada pela heterogeneidade de interesses, mas comportando importantes avanços sociais, e, um pouco mais tarde, a consolidação de um novo projeto hegemônico (ou estrutura institucional), neoliberal, expressando um reordenamento das posições de poder dentro das classes dominantes e destas em relação às classes dominadas.

Em termos de teoria econômica, a contrapartida foi a ascensão de visões macroeconomicamente ortodoxas, defendidas sobretudo por autores ligados à USP, FGV-RJ e PUC-RJ, que atuavam como intelectuais orgânicos do neoliberalismo, e, pelo lado da heterodoxia/esquerda (Unicamp), o fortalecimento de uma visão que, embora contrária àquela ideologia, acaba limitando o papel direto do Estado no processo de crescimento/desenvolvimento econômico, seja por reforçar a importância do investimento privado autônomo em detrimento dos gastos autônomos não criadores de capacidade, seja por acatar mais explicitamente uma visão fiscalista de que o Estado apresenta limites internos de financiamento, que exigiriam controles mais rígidos dos gastos públicos.

CONCLUSÃO

A tese buscou, a partir de três ensaios, tanto retomar questões teóricas e interpretativas sobre a economia brasileira no período que vai de 1967 a fins dos anos 1980, propondo releituras de pontos que a nosso ver devem ser revistos, como relacionar tais discussões a aspectos mais concretos e em si inter-relacionados de economia política e decisões de política econômica e social.

O ensaio 1 fez uma releitura do período do “milagre econômico”. Inicialmente, destacou-se que a visão de Tavares e Serra (1973 [1971]) – incorporada e desenvolvida nos trabalhos da Unicamp que se seguiram – representou um marco no pensamento heterodoxo brasileiro, ao incorporar consistentemente o PDE em suas análises (como usado por Kalecki na análise das economias “maduras”) e, com isso, permitir a superação de importantes limitações que decorreriam da opção teórica pela Lei de Say, predominante até então na literatura do desenvolvimento e em Furtado. Em particular, permitiu superar a ideia de uma relação direta e unívoca entre concentração de renda (maior poupança potencial) e maior acumulação, de um *trade-off* entre consumo conspícuo e gastos públicos, de um lado, e poupança/investimento, de outro, assim como reconheceu a importância sobretudo que o consumo autônomo a crédito vinha tendo no processo de elevação do crescimento do período. Poucos anos depois seria dado ainda mais destaque nos trabalhos da Unicamp (por exemplo, Tavares (1998 [1974]; 1998 [1978]) aos gastos autônomos improdutivos na trajetória de crescimento do “milagre”.

Apesar desses avanços, alguns pontos de tais interpretações sobre o “milagre” – não restritos aos autores da Unicamp, mas de fato praticamente consensuais – foram revistos, tendo como base o modelo do supermultiplicador de Serrano (1995). Principalmente, afirmou-se (em oposição às visões acima) que a concentração de renda verificada dificilmente seria funcional ao crescimento e muito menos necessária a este; e que a capacidade ociosa prévia não teria motivos para impactar positivamente o crescimento (ou ser uma condição permissa a este), já que normalmente representa um desincentivo à expansão do investimento, e as pressões inflacionárias, que poderiam ser um motivo mais factível, estavam equacionadas pela política de contenção salarial do PAEG. Com base nisso, reforçou-se que o fator determinante por trás da trajetória de elevado crescimento do “milagre econômico” foi a expansão dos gastos autônomos não criadores de capacidade no setor privado (como reconhecido em parte sobretudo pelos autores da Unicamp).

Finalmente, um outro ponto levantado pelo ensaio foi a hipótese de que a piora na distribuição da renda monetária líquida do período não foi compensada por políticas sociais

efetivamente redistributivas e universais, e que a maior difusão observada de bens duráveis se deu em conjunto a padrões ainda precários em itens centrais de reprodução social. A intenção aqui foi reforçar que o efeito total do processo de concentração de renda sobre o bem-estar das populações mais pobres só pode ser verificado apropriadamente quando considerado o acesso a itens de necessidade básica, tais como educação, saúde, saneamento, moradia, transporte, etc.

Assimilados os avanços acima proporcionados pelo surgimento e consolidação da Unicamp, e o papel-chave que esta passa a assumir no pensamento heterodoxo e debate público brasileiros, o segundo ensaio buscou analisar mais detalhadamente as principais obras de tal “escola” entre os anos 1970 e 1990 e, especialmente, suas interpretações sobre o processo de elevado crescimento dos anos 1970 e de estagnação nos anos 1980.

A ideia aqui foi inicialmente demonstrar que houve uma mudança de foco teórico entre as principais obras dos anos 1970 e início dos 1980, e aquelas a partir do final destes anos e início dos 1990, conforme apontado originalmente por Serrano (2001); e, a partir de tal constatação, analisar criticamente tal mudança. O que se concluiu foi que nas principais leituras sobre o período do “milagre” e do II PND, consideravam-se aspectos, a nosso ver, cruciais, como o efeito de ajuste da capacidade produtiva à evolução da demanda efetiva e a importância dos gastos autônomos na questão da “realização dinâmica”, enquanto nos trabalhos da segunda fase, essas questões são praticamente desconsideradas e o foco passa a se direcionar sobretudo aos fatores que condicionariam o investimento privado, agora visto como totalmente autônomo. A partir desta última perspectiva, a desaceleração dos anos 1980 no Brasil foi atribuída em boa medida às limitações de financiamento de longo prazo ao investimento privado, para as quais a possibilidade de insolvência do Estado contribuiria. O papel da restrição externa – do nosso ponto de vista o fator central explicativo do baixo crescimento do período – foi considerado sobretudo por seu efeito indireto de contribuir para uma suposta crise financeira do Estado, a qual, somada à menor ênfase mencionada nos gastos autônomos improdutivos na dinâmica de acumulação, limitava, nessas análises posteriores, o alcance dos gastos públicos e do Estado no processo do desenvolvimento.

Reconhecendo a relevância dessas questões, um terceiro e último ensaio analisou o processo de enfraquecimento do Estado desenvolvimentista a partir de meados dos anos 1970, que foi complexificado pelas mobilizações pela reabertura política e pelo fortalecimento em geral de movimentos sociais e trabalhistas.

Um aspecto certamente crucial por trás do processo de transição ao neoliberalismo foi a pressão vinda dos países centrais, espelhando interesses de suas empresas multinacionais, assim como geopolíticos mais amplos. Internamente, mostrou-se que o posicionamento

antiestatização no meio empresarial e midiático começa a se evidenciar a partir de meados dos anos 1970, após o maior fechamento das esferas decisórias governamentais, mas aproximadamente até o fracasso do Plano Cruzado, ainda havia setores da burguesia que endossavam medidas mais intervencionistas, como as propostas por parte dos “economistas críticos”. Ao final dos anos 1980, no entanto, já era praticamente consensual entre as frações da burguesia a visão de que havia um excesso de estatismo na economia e de que a retomada do dinamismo desta exigiria reformas liberais que “abrissem caminho” ao protagonismo do setor privado. Além de ter sido acompanhado e endossado pela ascensão de visões ortodoxas, esse processo coincidiu temporalmente com a mudança de foco dos “economistas críticos” da Unicamp analisada no ensaio 2, a qual se mostrou coerente com a maior aproximação destes últimos a parte do empresariado (sobretudo nacional) no processo de luta pela reabertura política, já que reforçou o papel do investimento privado autônomo na dinâmica de crescimento, ao passo que enfraqueceu o do Estado. Nunca é demais salientar, no entanto, que tais economistas continuavam representando uma importante fonte de resistência às visões ortodoxas e neoliberais propriamente ditas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. “Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada”. In: MARTINS, C. E. (org.) “Estado e capitalismo no Brasil”. São Paulo: Hucitec, 1977.
- ABRANCHES, S. H. “Os despossuídos: Crescimento e Pobreza no País do Milagre”. Jorge Zahar Editor Ltda., Rio de Janeiro. Segunda edição, 1986.
- ALMEIDA, J. “Crise econômica e reestruturação de empresas e bancos nos anos 80”. Tese de doutorado. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1994.
- ALMEIDA, W. J. M. “Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA”. *Relatório de Pesquisa* n. 37. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- ALVES, J. E. D. “Nova ordem econômica internacional com desconcentração de renda?”. Publicado em APARTE (<http://www.ie.ufrj.br/aparte/>), 01/02/2011.
- ARAÚJO, V. L. “A macroeconomia do governo Médici (1969-1974): uma contribuição ao debate sobre as causas do “milagre” econômico”. *Economia Ensaios*, Uberlândia, 33(1): 41-70, Jul./Dez. 2018.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. “A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro”. In: MPAS/CEPAL “Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização, Volume I – Reflexões Sobre a Natureza do Bem-Estar”. Brasília, 1989.
- AVANCINI, D.; FREITAS, F.; BRAGA, J. “Investimento e Crescimento Liderado Pela Demanda: um estudo para o caso brasileiro com base no modelo do Supermultiplicador Sraffiano”. *Anais da ANPEC*, 2015.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. “Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação”. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2011.
- BAER, M. “O rumo perdido: A crise fiscal e financeira do estado brasileiro”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BANDAROVSKY, S. H. (1990) “Indicadores de Habitação e Saneamento Básico”. In: MPAS/CEPAL “Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização, Volume IV – Brasil: Indicadores Sociais Seleccionados”. Brasília, 1990.
- BASTIAN, E. F. “O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo”. *Est. Econ.*, São Paulo, vol. 43, n. 1, p. 139-166, jan.-mar. 2013.
- BASTOS, C. P. “Inflação e estabilização”. In: “FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Orgs.). “Polarização mundial e crescimento”. Petrópolis, Editora Vozes, p. 201-241, 2001.
- BASTOS, C. P.; AIDAR, G. “As limitações da política monetária”. *Jornal dos Economistas*, Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ, n. 366, p. 4-5, Fevereiro de 2020.

BASTOS, C. P., D'AVILA, J. G. "O debate do desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira". *Revista de Economia Contemporânea*, v. 13 n° 2, p. 173-199, 2009.

BASTOS, C. P.; MELLO NETO, M. R. "Moeda, Inércia, Conflito, o Fisco e a Inflação: Teoria e Retórica dos Economistas da PUC-RJ". *Revista Econômica*, V. 16, Nº 1 – Junho, 2014.

BASTOS, C. P., OLIVEIRA, B. R. "Revisitando o debate Nurkse-Furtado na década de 1950". Instituto de Economia – UFRJ, *Texto para Discussão* 020, 2016.

BASTOS, C. P.; OLIVEIRA, B. R. "Políticas Econômicas, Teorias e Contextos Sociais". In: ARAUJO, V. L.; MATTOS, F. (Orgs.). "A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações". Hucitec: São Paulo (no prelo), 2021.

BASTOS, C. P.; PEREIRA, B. R. "Revisão Crítica da Hipótese da Ocorrência de Poupança Forçada entre 1956 e 1963". *Texto para Discussão* 017, IE-UFRJ, 2014.

BASTOS, C. P.; SALLES, E. "Adeus capitalismo dependente. Olá neo-primário exportador?". *Estudos Internacionais*, v. 1, n. 2, p. 241-270, jul-dez 2013.

BELLUZZO, L. G. "A intervenção do Estado no período recente". In: OLIVEIRA, F. et al. *Ensaio de Opinião*, vol. 5, p. 25-27, Rio de Janeiro, Inúbia, 1977.

BELLUZZO, L. G. "Dinheiro e transfiguração da riqueza". In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) "Poder e dinheiro: uma economia política da globalização". Petrópolis, Vozes, p. 151-193, 1997.

BELLUZZO, L. G. "Luiz Gonzaga Belluzzo por Ricardo Ismael, Rosa Freire D'Aguiar, Alexandre de Freitas Barbosa e Bernardo Ricupero". *Cadernos de Desenvolvimento*, v. 6, n. 9, p. 420-441, 2011.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. "A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira". In: BELLUZZO, L. G.; BATISTA JR., P. N. (Orgs.). "A luta pela sobrevivência da moeda nacional – ensaios em homenagem a Dilson Funaro". Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. "Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real". *Civilização Brasileira*, São Paulo, 2002.

BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Orgs.). "Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise". Volume 1, 4ª ed., Campinas: UNICAMP, IE, 1998 [1982].

BIANCHI, A. G. "O Ministério dos industriais: A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990". Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2004.

BIASOTO JR., G. "A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista". Tese de doutorado. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1995.

BIELSCHOWSKY, P. “Crescimento, distribuição de renda e progresso técnico: a controvérsia sobre os padrões de acumulação”. In: MALTA, M. M. (Ed.). “Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro”, Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. “O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005”. Escritório da CEPAL no Brasil, *mimeo*, Brasília, julho de 2005.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. “Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois”. In: BIELSCHOWSKY, R. “Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia”. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 1, 2013.

BOITO JR., A. “O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical”. Campinas: UNICAMP; São Paulo: HUCITEC, 1991

BOITO JR., A. “Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil”. 1ª edição, Xamã Editora, 1999.

BONELLI, R.; CUNHA, P. V. “Crescimento Econômico, Padrão de Consumo e Distribuição de Renda no Brasil: uma abordagem multissetorial para o período 1970/75”. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, 11 (3), p. 703-756, dez. 1981.

BONELLI, R.; MALAN, P. S. “Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 1970”. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, 6 (2), p. 353-406, ago. 1976.

BRAGA, J. C. “A Financeirização da Riqueza: A Macroestrutura Financeira e a Nova Dinâmica dos Capitalismos Centrais”. *Economia e Sociedade*, 2, p. 25-57, agosto, 1993.

BRANDÃO, R. V. M. “A ABDIB e a Política Industrial no Governo Geisel (1974-1979)”. *Texto para Discussão nº 9*, POLIS, Laboratório de História Econômico – Social, agosto, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, 55, vol. 14, October-December 1974.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “O Documento dos 12 e as Propostas do PMDB”. *Folha de São Paulo*, 16 de agosto de 1983.

CAMPOS, P. H. P. “Empresariado e política econômica durante a ditadura: o caso dos empreiteiros de obras públicas”. In: MARTINS, M. S. N.; CAMPOS, P. H. P.; BRANDÃO, R. V. M. (Orgs.). “Política econômica nos anos de chumbo”. Rio de Janeiro: Consequências, 2018.

CANO, W. “Instituto de Economia da Unicamp: Notas sobre sua Origem e Linhas Gerais de sua Evolução”. In: SZMERECSÁNYI, T.; COELHO, F. S. (Orgs.). “Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo”. São Paulo: Atlas, 2007.

CARNEIRO, R. “Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX”. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CARVALHO, M. H.; PIMENTEL, K. “Visões alternativas sobre as possibilidades e limites da política econômica em países de moeda soberana”. *Mimeo*, 2019.

CASTRO, A. B. “Consumo de Massas e Retomada do Crescimento – Sugestões para uma estratégia”. Texto preparado para o Planejamento Estratégico (mimeo). Banco do Brasil, 1989.

CAVALIERI, T.; GAREGNANI, P.; LUCCI, M. “Full Employment and the Left”. *La Rivista del Manifesto*, n.48, march, 2004.

CHAGAS, F. A. G. “As Teses de ‘Jamil’ e a luta armada dos anos 1960-70 no Brasil”. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Volume 1, Número 2, Dezembro de 2009.

CODATO, A. N. “A Burguesia Contra o Estado? Crise Política, Ação de Classe e os Rumos da Transição”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 4/5, 1995.

COLISTETE, R. “Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945-1978”. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº 4 (116), p. 386-405, outubro-dezembro/2009.

COUTINHO, L. “O setor produtivo estatal: autonomia e limites”. Em: OLIVEIRA, F. et al. *Ensaio de Opinião*, vol. 5, p. 28-33, Rio de Janeiro, Inúbia, 1977.

COUTINHO, L. “A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As Grandes Tendências de Mudança”. *Economia e Sociedade*, 1, p. 69-87, agosto, 1992.

COUTINHO, L. “Crescimento com estabilidade exige um novo padrão de financiamento”, *Revista Rumos*, p. 35-37, julho de 1995.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. “Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas”. *Revista Economia e Sociedade*, nº 7, p. 29-49, Campinas, Unicamp, dez. de 1996.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Orgs.). “Estudo da competitividade da indústria brasileira”. 2ª edição. Campinas, São Paulo, Papyrus, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.

COUTINHO, M. “Padrões de Consumo e Distribuição de Renda no Brasil”. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 1979.

COUTINHO, M. “Furtado e seus críticos: da estagnação à retomada do crescimento econômico”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3 (67), p. 741-759, setembro-dezembro 2019.

CRUZ, P. D. “Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: Os setores público e privado na crise dos anos oitenta”. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 5, nº 1, p. 121-144, ago., 1995.

CRUZ, S. C. V. “Estado e Economia em Tempos de Crise. Política Industrial e Transição Política no Brasil nos Anos 80”. Tese de Livre-Docência, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 1992.

CRUZ, S. C. V. “Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)”. Campinas: Unicamp, São Paulo: Fapesp, 1995.

CRUZ, S. C. V. “Estado e planejamento no Brasil: 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)”. In: CRUZ, S. C. V. “*O presente como história: economia e política no Brasil pós-64*”. Campinas: Unicamp/IFCH, 1997.

DALTO, F. A. S. “Brazilian Financial Crisis in the 1980s: Historical Precedent of na Economy Governed by Financial Interests”. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 23, n. 3, p. 1-25, 2019.

D’ÁVILA, J. G. “O Desenvolvimento Econômico Brasileiro Entre 1930-1977 na Obra de Conceição Tavares – Análise de Quatro Ensaios”. Dissertação de Mestrado em Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da UFF, 2006.

DINIZ, E. “Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea”. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 2001.

DRAIBE, S. M. “O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas”. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Cadernos n. 08, Unicamp, 1993.

DREIFUSS, R. A. “O Jogo da Direita na Nova República”. Editora Vozes, Petrópolis, 1989.

EVANS, P. “Empresas Multinacionais e Relações Brasil-EUA”. *Revista de Administração de Empresas*, 19(3): 35-50, Rio de Janeiro, jul./set. 1979.

FAGNANI, E. “Pobres Viajantes. Estado e Transporte Coletivo Urbano: Brasil – Grande São Paulo (1964/84)”. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Políticas – UNICAMP, 1985.

FAGNANI, E. “Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92”. *Economia e Sociedade*, Campinas, (8): 183-238, 1997.

FAGNANI, E. “Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade”. Tese de Doutorado, Instituto de Economia – UNICAMP, 2005.

FERREIRA, L. S. “Uma Releitura do Processo de Endividamento Externo e Interno nos Anos 1970 e 1980”. Dissertação de Mestrado, UFF, Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, 2007.

FIESP. “Indústria e Desenvolvimento”. Mensal, 1974-1985.

FIESP. “Livre para Crescer: Proposta para um Brasil Moderno”. São Paulo: Cultura, 1990.

FOGAÇA, A. “Indicadores Educacionais” (1990). In: MPAS/CEPAL, “Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização - Volume IV – Brasil: Indicadores Sociais Seleccionados”. Brasília, 1990.

FOLHA DE S. PAULO. “Só a democracia absorve as tensões sociais”. 27/06/1978, p. 20.

Disponível em:

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=6624&anchor=4321237&origem=busca&pd=0bf830cb96bdf57bcd74058365838fc5>. Acesso em: 05/05/2019.

FOLHA DE S. PAULO. “Em cima do muro”. 13/12/1978, p. 19. Disponível em:

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=6793&anchor=4279251&origem=busca&pd=bac9ef4bc4cdbc50d10adbb5bac11d>. Acesso em: 25/06/2019

FONTES, V. “O Brasil e o capital-imperialismo. Teoria e História” Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FREITAS, F.; DWECK, E. “Patterns of Economic Growth of the Brazilian Economy 1970-2006: demand-led growth under balance of payments constraint”. Sraffa Conference, 2010.

Disponível em: <https://www.excedente.org/artigos/patterns-of-economic-growth-of-the-brazilian-economy-1970-2007-demand-led-growth-under-balance-of-payments-constraint/>. Acesso em: 24/03/2020.

FREITAS, F.; DWECK, E. “The Pattern of Economic Growth of the Brazilian Economy 1970-2005: A Demand-Led Growth Perspective”. In: LEVRERO, E. S.; PALUMBO, A.; STIRATI, A. “Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory: Volume Two – Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth”. Palgrave Macmillan, London, p. 158-191, 2013.

FREITAS, F., SERRANO, F. Growth rate and level effects, the stability of the adjustment of capacity to demand and the sraffian supermultiplier. *Review of Political Economy*, Volume 27, Issue 3, p. 258-281, 2015.

FURTADO, C. “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, C. “Análise do “modelo” brasileiro”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GALBRAITH, J. K. “The Case for Social Balance – The Affluent Society”. In: *The Essential Galbraith*, Houghton Mifflin Company, Boston – New York, 2001 [1958].

GASPAR, D. “O Dólar, os Conflitos Distributivos Nacionais e a Cooperação Monetária Europeia”. Tese de Doutorado, UFRJ – IE, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2015.

GROS, D. “Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, no. 54, São Paulo, fevereiro de 2004.

JORNAL DO BRASIL. “Todos os amigos do presidente”. 16/02/1986. Disponível em:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/441936/PS%20jan_mar1986%20%200097.pdf?sequence=1. Acesso em: 07/05/2019.

KALECKI, M. “Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista”. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1954].

KALECKI, M. “Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas”. São Paulo: Editora Hucitec, 1983 [1968].

KALECKI, M. “Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego”. In: KALECKI, M. “Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas”. Editora Hucitec, São Paulo, 1983.

KEYNES, J. M. “A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda”. São Paulo: Nova Cultural, 1985 [1936].

KLUGER, E. “Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil”. Tese de Doutorado em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP, 2017.

KORPI, W. “Political and Economic Explanation of Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis”. *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 3, pp. 315-348, 1991.

KOTZ, D. “Interpreting the social structures of accumulation theory”. In: KOTZ, D.; MCDONOUGH, T.; REICH, M. “Social structures of accumulation: the political economy of growth and crisis”. Cambridge University Press, 1994.

KOTZ, D. “The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts & London, England, 2015.

KOTZ, D.; MCDONOUGH, T.; REICH, M. “Social structures of accumulation: the political economy of growth and crisis”. Cambridge University Press, 1994.

LAGO, L. A. C. “A Retomada do Crescimento e as Distorções do ‘Milagre’: 1967-1973”. In: ABREU, M. P. (Org.). “A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989”. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990.

LAVOIE, M. “Endogenous money: accommodationist”. In: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Eds.), “A Handbook of Alternative Monetary Economics”, Edward Elgar, 2006.

LERNER, A. “Functional finance and the federal debt”. *Social Research*, 10(1/4), p. 38-51, 1943.

LESSA, C. “A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso”. Campinas: Unicamp. IE, 1978.

LESSA, C. “15 Anos de Política Econômica”. São Paulo: editora Brasiliense, 1982.

LUZ, M. T. “Notas sobre as políticas de saúde no Brasil de “transição democrática” – anos 1980”. *PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva*. Vol. 1, Número 1, 1991.

- MACIEL, D. “Democratização e Manutenção da Ordem na Transição da Ditadura Militar à Nova República (1974 – 1985)”. Dissertação de Mestrado em História das Sociedades Agrárias, Universidade Federal de Goiás, 1999.
- MACIEL, M. C. “Metamorfoses do Estado Brasileiro do II PND ao Governo FHC”. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas, Instituto de Economia – UNICAMP, 1999.
- MARINI, R. M. “Plusvaliaextraordinária y acumulación de capital”. *Cuadernos Políticos*, México, n. 20, 1979.
- MARX, K.; ENGELS, F. “Manifesto Comunista”. Editora Boitempo, ed. 1, 1998 [1848].
- MCDONOUGH, T.; REICH, M.; KOTZ, D. “Introduction: Social Structures of Accumulation Theory for the 21st Century”. In: MCDONOUGH, T.; REICH, M.; KOTZ, D. “Contemporary Capitalism and Its Crises: Social Structures of Accumulation Theory for the 21st Century”. Cambridge University Press, 2010.
- MEDEIROS, C. A. “Padrões de industrialização a ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios”. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Unicamp, 1992.
- MEDEIROS, C. A. “Industrialização e Regime Salarial na Economia Brasileira: Os Anos 60 e 70”. *Economia e Sociedade*, v. 2, n. 1, p. 125-143, ago. 1993.
- MEDEIROS, C. A. “High Wage Economy, Sloanism and Fordism: the American Experience During the Golden Age”. *Contributions to Political Economy*, vol. 19, p. 33-52, 2000.
- MEDEIROS, C. A. “Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas. Novos desafios”. *Parc. Estrat.*, Brasília-DF, v. 15, n. 30, p. 159-176, 2010.
- MEDEIROS, C. A. “A Evolução da Composição da Demanda das Famílias Brasileiras entre 2003 e 2009”. In: MEDEIROS, C. A. “Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira”. Brasília: IPEA, 2015.
- MEDEIROS, C.; SERRANO, F. "Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil". In: FIORI, J.; MEDEIROS, C. (Orgs.). “Polarização Mundial e Crescimento”, Petrópolis: Vozes, 2001.
- MEDEIROS, M. “A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990”. *Texto para Discussão*, n. 852, Brasília, dezembro de 2001.
- MELLO, J. M. C. “O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira”. 3^a Ed. São Paulo: Brasiliense, 1984 [1975].
- MELLO, J. M. C. “O Estado brasileiro e os limites da “estatização””. Em: OLIVEIRA, F. et al. *Ensaio de Opinião*, vol. 5, p. 14-16, Rio de Janeiro, Inúbia, 1977.

MELLO, J. M. C. “Entrevista com João Manuel Cardoso de Mello”. In: MANTEGA, G.; REGO, J. M. “Conversa com Economistas Brasileiros II”, 1ª edição, São Paulo: Editora 34, 1999 [1997].

MELLO, J. M. C.; BELLUZZO, L. G. “Reflexões sobre a crise atual”. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Orgs.). “Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise”. Volume 1, 4ª ed., Campinas: UNICAMP, IE, 1998 [1977].

MELLO, J. M. C.; BELLUZZO, L. G. “Introdução”. In: FÓRUM GAZETA MERCANTIL (Org.). “FMI X Brasil: A armadilha da recessão”, Gazeta Mercantil S.A. Editora Jornalística, novembro de 1983.

MELLO, J. M. C.; NOVAIS, F. “Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna”. In: SCHWARCZ, L. (Org.). “História da Vida Privada no Brasil - Volume 4”, Companhia das Letras, 1998.

MILÁ, M. M. “Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil Using Tax Records, 1933-2013”. Public Policy and Development Master Dissertation, Paris School of Economics, 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. “Diretrizes de Governo. Programa Estratégico de Desenvolvimento”. Julho, 1967.

MIRANDA, J. C.; TAVARES, M. C. “Brasil: estratégias de conglomeração”. In: Fiori, J. L. (Org.). “Estados e moedas no desenvolvimento das nações”, Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MORAES, R. “O Canto do Cisne do Desenvolvimentismo Brasileiro. Uma Análise das Relações do Empresariado Industrial com o Estado, do II PND à Crise dos Anos 1980”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UNICAMP, 2018.

O ESTADO DE S. PAULO. “A reorganização da Fiesp”. 12/01/1982, p. 3. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19820112-32772-nac-0003-999-3-not>. Acesso em: 31/07/2019.

OLIVEIRA, B. R. “Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços Públicos: Considerações Teóricas e Evidência Histórica”. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), UFRJ – IE, 2015.

OLIVEIRA, B. R.; BASTOS, C. P. “Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate”. *Cadernos de Desenvolvimento*, v. 11, n. 19, Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2016.

OLIVEIRA, F. A. “A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil”. São Paulo: Brasil Debates, 1981.

PANITCH, L.; GINDIN, S. “Capitalismo Global e Império Norte-Americano”. *Socialist Register*, 2004.

PANITCH, L.; GINDIN, S. “The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire”. New York: Verso, 2012.

PIMENTEL, K. “Ensaio sobre política fiscal, demanda efetiva e finanças funcionais”. Tese de doutorado. Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

PIMENTEL, K.; CARVALHO, M. H. “Análise da atuação do BNDES (2007-2016): uma perspectiva macroeconômica”. *Mimeo*, 2019.

PIMENTEL, K.; MARTINS, N. M. “Financiamento do Gasto Público, Controle da(s) Taxa(s) de Juros e a Dívida Pública”. *Nota de Política Econômica*, Grupo de Economia do Setor Público (GESP), IE/UFRJ, maio, 2020.

PINTO, A. “Raízes estruturais da Inflação na América Latina”. In: PINTO, A.; ASSAEL, H.; DEL PRADO, A.N.; MARINHO, L.C. “Inflação recente no Brasil e na América Latina”, Rio de Janeiro: Graal, 1978.

PINTO, E. “Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo”. *Texto para Discussão* 007, Instituto de Economia – UFRJ, 2019.

PMDB “Esperança e Mudança: Uma Proposta de Governo para o Brasil”. *Revista do PMDB*, ano II, n. 4, outubro/novembro de 1982.

POSSAS, M. L. “Dinâmica e Ciclo Econômico em Oligopólio”. Tese de Doutorado em Economia, UNICAMP, IFCH, 1983.

POSSAS, M. L. “A dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica”. Editora brasiliense, 1987.

POULANTZAS, N. “Poder político e classes sociais”. São Paulo, Martins Fontes Editora Ltda., 1977.

ROBILLOTTI, P. C. “O desenvolvimento capitalista na obra de Maria da Conceição Tavares: Influências teóricas, economia política e pensamento econômico”. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, UNICAMP, IE, 2016.

RODRIGUES, P. H. “A campanha "antiestatização" e o desempenho das principais empresas estatais (1965-1985)”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, p. 44-73, out/dez. 1990.

SABOIA, J. “As causas da difusão da posse dos bens de consumo duráveis no Brasil”. Rio de Janeiro, Programa Nacional de Pesquisa Econômica (PNPE), Série Fac-Simile n. 4, 1983.

SADER, E.; SANDRONI, P. “Luchas obreras y táctica burguesa em Brasil”. Cuadernos Políticos, número 26, México D. F., ed. Era, pp. 51-63, outubro-diciembre, 1980.

SAES, D. “República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil”. Boitempo Editorial, 2001.

SALLUM JR., B. “Labirintos. Dos generais à Nova República”. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, F. P. “A economia política da “Escola de Campinas”: contexto e modo de pensamento”. *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp. 17-42, jan.-jun. 2013.

SANTOS, F. P. “Vida Material e Economia de Mercado: introdução ao estudo do mito do capitalismo domesticado no Brasil”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, UNICAMP, IE, 2016.

SANTOS, T. “The Structure of Dependence”. *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-second Annual Meeting of the American Economic Association pp. 231-236, May, 1970.

SERRA, J. “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra”. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Orgs.). “Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise”. Volume 1, 4ª edição. Campinas: Unicamp, IE, 1998 [1981].

SERRANO, F. “Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier”. *Contributions to Political Economy*, 14(1): 67-90, 1995.

SERRANO, F. “The Sraffian supermultiplier”. *Unpublished dissertation*, Cambridge University, England, 1996.

SERRANO, F. “Acumulação e gasto improdutivo na economia do desenvolvimento”. In: FIORI, J.L. e MEDEIROS, C. A. “Polarização mundial e crescimento”. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SERRANO, F. “Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível”. In: FIORI, J. L. (Org.). “O Poder Americano”. Vozes, 2004.

SERRANO, F. “O Conflito Distributivo e a Teoria da Inflação Inercial”. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 395-421, maio/ago. 2010.

SERRANO, F. “Acumulação de Capital, Grau de Utilização da Capacidade e Distribuição nos Modelos Pós Keynesianos”. IE-UFRJ, 2015.

SERRANO, F.; FREITAS, F.; BHERING, G. “The Trouble with Harrod: The fundamental instability of the warranted rate in the light of the Sraffian Supermultiplier”. *Metroeconomica*, p. 1-25, 2018.

SIMONSEN, M. H. “Brasil 2002”. Rio de Janeiro: Editora APEC, 1972.

SOUZA, P. H. G. F. “A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013”. Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, UnB, Brasília, 2016.

TAVARES, J. M. “A Economia Política da Internacionalização Financeira e Tecnológica: Uma Análise das Contribuições de François Chesnais e Maria da Conceição Tavares”. Tese de Doutorado em Economia, PPGE-IE, UFRJ, 2017.

TAVARES, M. C. “Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento - O Caso do Brasil”. In: TAVARES, M. C. “Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: Ensaio sobre Economia Brasileira”. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 11ª ed., 1983 [1967].

TAVARES, M. C. “Distribuição de Renda, Acumulação e Padrões de Industrialização: Um Ensaio Preliminar”. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. (Orgs.). “A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento”, Zahar, Rio de Janeiro, 1975 [1973].

TAVARES, M. C. “Acumulação de capital e industrialização no Brasil”. 3ª edição, Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998 [1974].

TAVARES, M. C. “Ciclo e crise; o movimento recente da industrialização brasileira”. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998 [1978].

TAVARES, M. C. “Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardios y periféricos”. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia, *Texto para Discussão nº 94*, 1986 [1981].

TAVARES, M. C. “Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: A Modernização Conservadora”. In: FIORI, J.; TAVARES, M. C. “Desajuste Global e Modernização Conservadora”, Paz & Terra, 1993a.

TAVARES, M. C. “As Políticas de Ajuste no Brasil: Os Limites da Resistência”. In: FIORI, J.; TAVARES, M. C. “Desajuste Global e Modernização Conservadora”, Paz & Terra, 1993b.

TAVARES, M. C. “Império, Território e Dinheiro”. In: FIORI, J. (ed.) “Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações”, ed. Vozes, Petrópolis, 1999.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. “Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil”. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Orgs.). “Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise”. Volume 1, 4ª ed., Campinas: UNICAMP, IE, 1998 [1978].

TAVARES, M. C.; SERRA, J. “Além da Estagnação”. In: TAVARES, M. C. “Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: Ensaio sobre Economia Brasileira”. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2ª ed., 1973 [1971].

WADE, R.; VENEROSO, F. “The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street Treasury IMF Complex”. *New Left Review*, n. 228, 1998.

WELLS, J. “Subconsumo, tamanho de mercado e padrões de gastos familiares no Brasil”. Estudos Cebrap, n. 17, São Paulo, Brasiliense, 1976.

WILLCOX, L. D. “Modelos de Consistência entre Fluxos e Estoques e Aplicação para o Caso Brasileiro: uma Possível Leitura Crítica”. Tese de Doutorado em Economia, Instituto de Economia - UNICAMP, 2005.

WOLFSON, M.; KOTZ, D. “A Reconceptualization of Social Structures of Accumulation Theory”. In: MCDONOUGH, T.; REICH, M.; KOTZ, D. “Contemporary Capitalism and Its Crises: Social Structures of Accumulation Theory for the 21st Century”. Cambridge University Press, 2010.

ZINI JR., A. A. “Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil”. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Bolsa de Mercadorias e Futuros, 1993.