

Publicado em 06 de outubro de 2016, às 21h37min

## O “MILAGRE” BRASILEIRO CRESCIMENTO ACELERADO, INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA 1967-1973

### **Introdução: o Debate sobre a Crise Econômica Brasileira no Início da Década de 1960.**

A década de 60 marcou o fim do crescimento acelerado da economia brasileira, por 15 anos após a segunda guerra mundial, a taxa de crescimento média do PIB/ano foi uma das maiores do mundo.

De 63 até 67 o crescimento caiu pela metade gerando vários debates sobre a natureza das reformas econômicas que deveriam ser feitas para retomar as taxas de crescimento de antes. Duas questões foram centrais, porque o modelo de substituição de importações perdeu o dinamismo e quais mudanças políticos econômicos e institucionais seria necessário para que o processo de desenvolvimento continue.

Os economistas cepalianos consideram que as características da antiga inserção brasileira na economia internacional, através da exportação de produtos primários tropicais era o problema do dinamismo do desenvolvimento brasileiro.

Os estruturalistas dizem que o crescimento industrial para substituir as importações e equilibrar o setor externo era necessário e duradouro, pois, com a grande depressão de 30 o valor das exportações brasileiras reduziu a capacidade de importar do país. Para se atender a demanda de bens e serviços interna que não foi afetada pela crise do setor exportador era necessário aumentar a oferta interna utilizando a capacidade produtiva já instalada, ou aumentar a oferta de bens e serviços relativamente independente do setor externo (serviços governamentais, por exemplo) e instalar novas unidades produtivas que possam substituir a oferta de importados. Assim que a primeira alternativa se esgotar, pois a capacidade uma hora chegaria a máxima o processo deveria consistir fundamentalmente no desenvolvimento das outras atividades. Dado o desenvolvimento da oferta interna de bens e serviços surgiu uma demanda por importações de bens intermediários e de capital. Havia também dificuldade de conseguir divisas para que se sustentasse as novas importações, levando a um novo estrangulamento externo, induzindo uma nova onda de substituições.

Com o avanço do processo de substituição de importações, notou-se que os investimentos em atividade mais sofisticadas que tinham maior teor tecnológico absorviam menos mão-de-obra do que os setores com menor conteúdo tecnológico e mais intensivas em trabalho. Desta forma era necessário encontrar atividades que proporcionassem empregos para se expandir o consumo.

Como a indústria fundiária não era capaz de gerar aumentos na produção, pois a remuneração do trabalhador rural era baixa, assim isso contribuía para agravar a concentração de renda, limitando o consumo de produtos industriais. A continuidade da industrialização dependia da renda urbana, se ela não aumentasse o consumo se manteria constante ou diminuiria. Assim era necessário formar um mercado consumidor capaz de consumir em maior escala produtos industrializados mais sofisticados

A indústria moderna se instalaria, mas assim que a renda parar de crescer o crescimento do mercado também acabaria, entrando em estagnação, só saindo se for possível mudar o modelo econômico, aplicando um modelo autossustentado de crescimento. Nesse modelo

os trabalhadores iriam poder consumir aquilo que produziram. Essa mudança dependeria da ação do Estado, ou seja, de investimentos governamentais que possam criar uma demanda autônoma que possa compensar a redução do impulso que foi gerado pela substituição de produtos e de mecanismos para superar a deficiência de demanda interna. Esse conjunto de conjunto de reformas passou a ser chamado de reforma base no início dos anos 60

Alguns economistas liberais defendiam um modelo liberal de economia de mercado e para eles não havia necessidade de ação do Estado, e seu trabalho devia ser somente a estabilidade monetária e um modelo de tributação que possa incentivar os investimentos. Com essas ações o crescimento viria da resposta da iniciativa privada às condições econômicas favoráveis. Ou seja, para eles a ideia de reforma de base e de intervenção do estado para superar crises do desenvolvimento é equivocada, e o excesso de intervenções do estado juntamente com o descaso com a estabilidade seriam as principais razões da persistência do atraso econômico. Para eles na raiz do problema estava o populismo econômico, que seria gerador de instabilidade monetária e era inadequado para a expansão do investimento privado. O populismo causava desequilíbrios básicos: o populismo fiscal, que fazia o estado gastar além da sua capacidade, assim, gerando pressões sobre a inflação; o populismo na política de crédito, que era responsável pelo fato de não ser financiado com a renda do crescimento da poupança doméstica, mas com a expansão da oferta monetária, assim gerando inflação; e o populismo salarial, que causava aumentos nos salários que não eram compatíveis com o crescimento da produtividade.

Com o golpe militar, o debate foi resolvido, e quem venceu foi a estratégia liberal, que garantiu o poder político necessário para se realizar reformas conservadoras e um plano de estabilização que criou bases de um novo modelo de crescimento no Brasil

### **As Origens Domésticas do Milagre Econômico: As Reformas Conservadoras de Campos e Bulhões.**

No dia 11 de abril de 1964 o Congresso Nacional, sob a tutela do Ato Institucional nº 1, elegeu o chefe do Estado-maior do Exército, General Humberto de Alencar Castelo Branco como Presidente da República. Octavio Gouvêa de Bulhões foi indicado por Castelo Branco para montar a equipe econômica, indicando por último aquele com mais destaque: Roberto Campos para se tornar o ministro do planejamento. Apesar do mesmo não pertencer ao grupo mais próximo de Bulhões (nos quais foram seus principais indicados), Campos defendia ideias similares às quais Bulhões queria implementar, e trabalharia de forma completamente integrada ao Ministério da Fazenda.

Na época, a taxa de inflação era um eminente perigo -sua tendência crescente vinha se manifestando desde o início da década. Assim, como primeira grande medida econômica foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Nele era definido que o principal objetivo para os anos 65/66 era o de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país mas também contendo o processo inflacionário de modo progressivo, esperando que um equilíbrio de preços acontecesse em 1966. A equipe econômica havia rejeitado um tratamento mais intenso e doloroso contra a inflação -que seria controlar a elevação dos preços por meio de uma contração violenta da oferta monetária e da demanda agregada. No caso do déficit público seriam necessárias reformas no sistema tributário e na política salarial. Por fim, seriam também redefinidas as políticas de crédito pública e privada, e ainda seriam montados mecanismos para que se pudesse financiar algum déficit público que ainda restasse -desde que não causasse aumento da inflação.

O sistema financeiro brasileiro foi reformulado com a criação do Banco Central, que substituiu a SUMOC, passando a ser o órgão responsável pela execução e fiscalização da política financeira determinada pelo Conselho Monetário Nacional. Foi adotado um novo perfil organizacional para os bancos, separando as empresas por tipo de atividade – criando empresas diferentes para a realização de atividades de Bancos de Investimento, Bancos Comerciais, Financeiras etc.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (criado pela Lei 5.172/66) foi um mecanismo em que o empregador era obrigado a depositar em nome do empregado uma percentagem da remuneração paga para a formação de um fundo que poderia ser usado em caso de dispensa sem justa causa ou por ocasião da aposentadoria. Como a remuneração desse fundo e o destino de suas aplicações eram controlados pelo governo, este funciona na prática como uma poupança privada forçada.

Estas reformas das políticas fiscal, creditícia e trabalhista eram consideradas necessárias para garantir a definitiva superação do problema inflacionário e para garantir condições adequadas para que o setor privado promovesse a retomada do desenvolvimento econômico sob sua liderança. Assim, a estratégia de desenvolvimento da equipe econômica pretendia acabar com os fatores que restringiam uma postura ativa do empresariado, cujo o dinamismo intrínseco era um postulado da visão que economistas do governo tinham de uma economia de mercado.

No final, no que se refere ao cumprimento dos objetivos de controle da inflação as políticas econômicas não tiveram sucesso. Pretendia-se alcançar uma taxa de inflação de 25% em 1965 e 10% em 1966, porém a mesma não caiu abaixo de 40%. Entretanto, as reformas institucionais realizadas nesse período criaram as bases para um novo modelo de crescimento econômico, cuja forma definitiva somente viria a aparecer no governo seguinte. A reforma fiscal criou uma base tributária consistente e eficiente para o financiamento do setor público e, ainda, com a adoção do estatuto da correção monetária, surgiu um mercado para títulos públicos federais. A reforma financeira permitiu uma gestão mais eficiente da política monetária com a criação do Banco Central e a reestruturação do Mercado de Capitais. A reforma trabalhista, além de reduzir custos de mão de obra, criou fundos de poupança compulsória que contribuíram para a ampliação dos investimentos públicos e um Plano Nacional de Habitação. Esse conjunto de reformas deu-se em um contexto de baixo crescimento econômico e de grande insatisfação popular com os rumos da economia.

Como Castelo Branco entendia que não havia alternativa que não fosse continuar o programa de estabilização, este foi mantido apesar da impopularidade que gerava para o governo. A justificativa imediata para o “fechamento” do sistema político, que já se fazia sentir em meados de 1966, foi o da necessidade de dar continuidade ao programa econômico. O compromisso com a política anti-inflacionária foi o único item que Castelo Branco exigiu de Costa e Silva para apoiar sua candidatura à Presidência da República. A eleição do novo Presidente em outubro de 1966 por um congresso manietado, deu-se em um contexto de consolidação das reformas econômicas conservadoras, e da intenção do regime de continuar sua política econômica, não obstante o pouco apoio que desfrutava.

### **As Condições Externas para o Milagre Econômico**

Para que fosse possível a retomada do crescimento econômico brasileiro, era também necessário um cenário internacional favorável. Isso acontecia em vários aspectos, começando pelas também altas taxas de crescimento de Alemanha, Itália, Japão e até

mesmo dos Estados Unidos que vinha tendo seu balanço de pagamento deteriorado por guerras e investimentos e empréstimos externos.

Outra condição favorável foi o aumento do fluxo de capitais gerado pela crescente do Eurodólar, que era um imenso mercado de empréstimos bancários internacionais - em dólares norte-americanos - para empresas transnacionais e até mesmo financiamento do crescimento econômico ou déficits de países em desenvolvimento. Sua principal vantagem é que passou todo período de 1964 e 1973 sem qualquer regulamentação, ou seja, tinha grande vantagem sobre outros mercados europeus. Por essa vantagem, nesse período teve em média um crescimento de 36% anuais, passando de um volume de dólares negociados de 12 bilhões no início do período, para 191 bilhões em 1973.

O comércio internacional já crescia a 7.4% anuais, com o maior volume capitais o Brasil teve de tomar medidas para incentivar a vinda destes investimentos. Essas medidas passaram pela reformulação da Lei de Remessa de Lucros, pela autorização do financiamento direto de empresas estrangeiras a suas subsidiárias, em conjunto, com a autorização da intermediação de bancos comerciais no financiamento externo de capital de giro e fixo das empresas instaladas no Brasil.

### **A Necessidade Política do Crescimento Econômico**

O termo "milagre econômico" além de propaganda de governo do General Artur da Costa e Silva empossado em 1967, também já havia sido usado para crescimentos elevados da Alemanha na década de 1950 e do Japão na década seguinte.

Ao assumir, Costa e Silva nomeia Delfim Neto e Hélio Beltrão para Ministro da Fazenda e Ministro do Planejamento respectivamente. Apesar do quadro recessivo herdado das políticas anti-inflacionárias, as primeiras ações do novo ministério tendiam a continuidade da redução do estado e maior participação do setor privado, que eram prioridade do ajuste econômico do governo Castelo Branco.

Em 1967 com o crescimento do movimento de oposição interna, com o já enfraquecido discurso pró-regime de ser um processo complementar de restabelecimento político-econômico, paralelamente as pressões das elites brasileiras e a insatisfação de membros da base do regime, se estabeleceu um contexto de insatisfação generalizada que forçava a mudança político-econômica para uma que tivesse como prioridade o crescimento econômico. Já haviam inclusive movimentos de coronéis questionando a distorção dos objetivos do regime e também movimentos democráticos com liderança de Carlos Lacerda, João Goulart e Juscelino Kubitschek.

Em 1968 a situação saiu do controle em paralelo com a frágil saúde de Costa e Silva, em retaliação ao crescente movimento estudantil que catalisava a insatisfação de outros, foi baixado o intolerante AI-5, que foi o momento mais duro do regime militar, dando poder aos governantes para punir os que fossem inimigos do regime ou assim considerados.

Em 1969 com a já iniciada luta armada contra o regime, Costa e Silva falece, dando lugar antes ao escolhido general Emílio Garrastazu Médici. Teve-se um governo mais autoritário, mas que ao mesmo tempo "permitiu" o inesperado milagre econômico. Delfim Neto é mantido no Ministério da Fazenda e João Paulo dos Reis Velloso assume o Planejamento.

O Metas e Bases define em 1970 o principal objetivo do novo governo: superar o subdesenvolvimento brasileiro. Para tal, se estima um crescimento de 7% ao ano e visa-se modernizar e integrar diversos segmentos da econômica. Então só nesse momento se cede a principal crítica ao plano econômico de Castelo Branco e Costa e Silva, priorizando o crescimento econômico.

O milagre econômico, despercebido já ocorria, quando em 1971 foi publicado o I Plano Nacional de Desenvolvimento que visava tornar o Brasil desenvolvido em um curto período. O plano envolvia grandes programas de investimentos em vários setores da economia, em que as taxas de investimento subiriam para 19% anuais, viabilizados por empresas estatais, bancos oficiais e incentivos fiscais à indústria.

### **O “Boom”**

O milagre econômico foi caracterizado como o período de maior crescimento na história do país. O termo “Boom” é classificado na economia, como um elevado crescimento econômico repentino. Considerando o baixo progresso do PIB brasileiro desde 1962 e a repentina “explosão” do mesmo a partir de 1968, a expressão é bem condizente do que se passou na economia brasileira nessa fase.

Os resultados de crescimento divulgados pelas autoridades do governo militar causaram desconfiança dos diversos setores da intelectualidade e da opinião pública, até mesmo os planejadores do governo, pareciam duvidar do que se passava sob seus olhos, visto que no PED, no “Metas e Bases” e no I PND apresentavam taxas bem menores. O movimento estudantil ganhava as ruas e o movimento operário se reorganizava, o que pressionava o governo militar a elevar o crescimento econômico.

### **Cenário econômico**

O cenário econômico era diferente em relação ao do governo anterior, de Castelo Branco, onde o elevado nível de inflação deveria ser contido. A taxa de inflação havia reduzido de 90% em 1964 para 38% em 1966, gerando assim, uma oportunidade maior para conduzir o crescimento. Para isso, era necessário adotar algumas medidas, sendo que no curto prazo era necessário reduzir a demanda agregada e no longo prazo, aumentar os investimentos públicos e privados, consequentemente aumentando a formação bruta de capital fixo. A conjuntura internacional favorecia e todos os tipos de políticas econômicas foram adotadas para atingir esse fim.

### **Mudança nas políticas econômicas**

A política anti-inflacionária mudou, levando em consideração que a inflação já teria reduzido ao máximo com a política de retração da demanda. O foco agora era em reduzir os custos, priorizando ações para reverter a atual conjuntura, caracterizada por preços administrados pelo governo, aumentos excessivos de oligopólios privados e elevadas taxas de juros.

Nesse período, outro marco importante, foi a mudança na forma de organização do sistema financeiro, que até então seguia o modelo norte-americano. Esse sistema foi reformulado, incentivando a centralização dos capitais bancários, que levou a formação de grandes conglomerados financeiros, reduzindo o número de bancos comerciais de 313 em 1967 para 195 em 1970. Esse fato possibilitou a ampliação do crédito, favorecendo o setor agrícola, com o objetivo de elevar a oferta de alimentos para o mercado interno e elevar as suas exportações. Por outro lado, a exportação de manufaturas foi beneficiada pelo aumento de crédito, através de subsídios e políticas para redução de entraves burocráticos.

### **Construção Civil**

A alavancagem da construção civil foi de grande importância por se tratar do setor que mais emprega mão de obra de baixa qualificação profissional. Esse setor se divide em dois ramos, o da construção residencial e o da construção pesada.

O setor de construção residencial continuou a ser sustentado pelo Banco Nacional da Habitação, a partir dos recursos das cadernetas de poupança indexadas e com a

poupança compulsória reunida no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, combatendo assim a grande demanda por moradias. O setor da construção pesada foi favorecido pela política estatal de melhorias na infraestrutura.

### **Setor Industrial**

O setor industrial apresentou grande crescimento no período, manifestando taxas de crescimentos maiores do que o PIB podemos destacar a Indústria de Transformação que cresceu em média 13% ao ano. Os motivos para tal progresso, seriam a conciliação entre uma política de crédito expansionista, da capacidade ociosa existente e do crédito fácil para capital de giro. Outro motivo que favoreceu esse crescimento, foi o aumento da oferta de bens de capital e bens intermediários causados pela ampliação dos gastos do governo em energia, transporte e comunicações. Os bens de consumo não duráveis foram favorecidos pelo maior consumo da população com alimentos e vestuário.

### **Comércio Exterior**

O comércio exterior indicou resultados extraordinários, crescendo mais que o próprio PIB. O crescimento do comércio mundial, a evolução positiva nos termos de troca e o aumento da liquidez internacional propiciaram um ambiente favorável para que o país aumentassem suas exportações e importações, que em 1966, apontavam respectivamente US\$ 1,7 e 1,3 bilhões para um resultado afim de US\$ 6,2 bilhões.

Para as exportações, subsídios fiscais e creditícios diversos foram adotados, além de uma desburocratização dos procedimentos. Por outro lado, as importações tiveram menores barreiras a partir de isenções fiscais ou tarifas reduzidas, possibilitando a maior importação de máquinas e equipamentos para ampliação do parque industrial brasileiro depois de esgotada a capacidade ociosa.

### **Herança negativa desse período**

Um dos pontos negativos desse ciclo de grande expansão econômica foi a forma de financiamento do mesmo. Para que fosse possível a realização desse feito, foi necessário que houvesse investimento externo. Esse investimento triplicou no período, a obtenção de crédito tanto para o setor público como para o privado elevou a dívida externa de US\$ 4,5 bilhões em 1966 para US\$ 12,6 bilhões em 1973.

Além do endividamento externo, outro grave problema era enfrentado pela maioria da população. Apesar de todos estarem cientes do expressivo crescimento, os benefícios do mesmo não eram distribuídos de forma igualitária para todas as classes. Até mesmo, o Presidente da República, General Médici, declarou uma frase que ficou marcada na época, “o Brasil vai bem, mas o povo vai mal.”

### **Crescimento Econômico sem Equidade**

A busca da legitimidade durante o governo Médici deslocou-se do plano político para o plano econômico, a ideia de um Brasil potência foi parte principal da propaganda de seu governo e de sua legitimidade. Isso gerou diversas críticas em relação as informações divulgadas pelo governo e as que realmente demonstrava a situação do país.

O Censo divulgado em 1970 constatou que a distribuição de renda do Brasil havia piorado na década de 1960 contrariando os resultados divulgados pelo governo, isso gerou um debate e com ele, críticas ao modelo econômico brasileiro. As críticas internacionais sobre a economia brasileira não ficaram de fora, chegando a ser feita até pelo presidente do Banco Mundial em uma reunião da UNCTAD, em 1972. Essas críticas levaram economistas brasileiros que produziam no exterior a rever as suas teses anteriormente criadas com a finalidade de explicar como podia haver um crescimento da economia brasileira sem

reformas estruturais. Dois estudos principais foram e duas renovadas teses foram divulgadas a primeira foi de Maria da Conceição Tavares juntamente com José Serra e a outra de Celso Furtado.

Celso Furtado em 1972 depois de reformular sua interpretação, divulgou seu trabalho explicando que com as medidas introduzidas a partir de 1964, que reorganizava o equilíbrio do setor público, o Estado foi capaz de realizar reformas estruturais visando o fim do estrangulamento que levavam a perda de dinamismo do sistema econômico. Essas medidas criaram condições para a retomada da industrialização. As estratégias usadas na época consistiam em reorientar o processo de concentração de riqueza, ampliando a capacidade de investimentos. Reduzir o salário real básico, gerando recursos que seriam usados para ampliar o número de empregos, e por ultimo um estímulo à exportação de produtos industrial. Furtado afirma ainda que este modelo beneficiava um grupo social mais amplo, capaz de formar bens duráveis de consumo nas dimensões adequadas.

Na segunda metade dos anos 60 se fez possível ampliar certas faixas de consumo sem alteração na política salarial, formando um mercado que foi capaz de superar uma tendência a estagnação.

Para Tavares e Serra, seriam necessários ajustes na estrutura e demanda, criar novos mecanismos para financiar o investimento e novos projetos mais rentáveis à capacidade produtiva que já existia. Para isso se fez necessário uma reordenação da política econômica em relação ao financiamento, a distribuição de renda, sobre a orientação dos gastos públicos, e a criação de outras bases para o sistema monetário e financeiro. O investimento industrial incentivado neste modelo levava a novas oportunidades de acumulação de capital em setores como o da construção civil. Nesse novo sistema a compressão salarial não foi uma barreira à expansão da demanda. Com as medidas que levavam ao dinamismo do sistema em todas as áreas estratégicas do país, a sociedade brasileira poderia manter-se injusta, porém dinâmica.

### **A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda**

O governo diante de tantas constatações de que a distribuição de renda tinha piorado encenhou uma pesquisa a Carlos Geraldo Langoni, professor da Fundação Getúlio Vargas, que foi divulgado em 1973 através de um livro nomeado de *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Este livro trazia uma análise que detalhava o Censo de 1970, onde o autor analisou de forma detalhada os dados restritos e com isso descrevendo o perfil da distribuição de renda em 1970. Os dados analisados mostraram que a combinação de pequenos ganhos da classe baixa e de grandes ganhos na classe alta levaram a grande desigualdade da distribuição de renda. Esse fenômeno foi explicado por Langoni sobre de forma mais importante no aspecto da educação pois com a continuidade do crescimento, uma maior oferta de mão de obra qualificada e educada seria ofertada e a distribuição de renda tenderia a melhorar. O trabalho de Langoni foi a principal defesa do governo contra as críticas quanto a concentração de renda.

O milagre econômico sem dúvida deixou sua herança na economia do país, herança essa concentradora de renda e que levou a longos debates que implicaram em posturas de apoio ou oposição ao governo. Os economistas mantiveram seus estudos e argumentos sem chegar a uma coesa conclusão sobre a distribuição de renda.

### **Conclusão**

Na época o sucesso econômico com a aprovação do regime militar era alta e, por isso, era complicado para um economista fazer uma análise mais concisa das condições econômicas

do país e os fatores externos que também influenciaram o país. Porém logo após o mundo se viu numa grande crise na década de 70, que se iniciou quando Richard Nixon abandonou a conversibilidade do dólar em ouro, o que acabou com o acordo de Bretton Woods, o que levou em 73 ao surgimento de uma nova ordem na economia mundial, baseada em taxas de câmbio flutuantes.

O cenário se agrava com a crise do petróleo em 73 depois do conflito árabe-israelense. Apesar do excepcional desempenho econômico, Médici não fez seu sucessor. Mas também seu governo, que encerrou-se no alvorecer da crise internacional, não foi obrigado a tomar decisões difíceis. O novo presidente, Ernesto Geisel, era um aliado do grupo castelista e substituiu os mais importantes ministros da era do milagre, inclusive o poderoso Delfim Neto. O novo governo navegaria em um mundo mais turbulento e seria obrigado a voltar a escolher entre estabilização e crescimento. E mais uma vez, o espectro da legitimação pela eficácia não deixava alternativa ao Presidente a não ser fugir para a frente, e insistir no mito da predestinação brasileira para um crescimento econômico sem interrupções ou limites.