

BRASIL: DETERMINANTES POLÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO *



Werner Baer
Economista, da Universidade de Illinois.

Industrialização Via Substituição de Importações, 1950-1964

Durante os anos 50, o governo brasileiro colocou a Industrialização de Substituição das Importações (ISI) no centro da sua estratégia de desenvolvimento econômico(1). Os instrumentos de política utilizados para promover a indústria consistiram de (1) proteção a indústrias novas através de tarifas e de controles cambiais; (2) incentivos especiais ao capital estrangeiro para estabelecer instalações de produto no Brasil; (3) incentivo à maior integração vertical possível das empresas industriais, resultando no surgimento de muitas novas firmas nacionais de fornecedores; (4) a criação e/ou expansão de empresas estatais nas indústrias de base (como siderurgia) e nas utilidades públicas, a fim de complementarem o crescimento das empresas manufatureiras; e (5) a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), a fim de prover financiamentos a longo prazo para as empresas estatais e, numa etapa posterior, para o setor privado.

As tabelas 1 - 3 mostram o impacto positivo das políticas da ISI no período de 1950 - 1964. A indústria foi claramente o setor de liderança da economia, tendo crescido à taxa média anual de 9,3%. Ao longo desse período, a estrutura da economia mudou a tal ponto que, até o início da década de 60, a contribuição da indústria no produto interno bruto já havia ultrapassado a da agricultura.

Os aspectos negativos da ISI brasileira, os quais foram bem documentados na literatura(2) incluem (1) o descuido da agricultura, tanto com relação à falta relativa de investimento quanto no tocante à ausência de reformas sócio-econômicas básicas; (2) o descuido das exportações, sem nenhuma tentativa de diversificá-las de acordo com a estrutura em mutação da economia nacional nem de eliminar os desincentivos à exportação ocasionadas por uma taxa de câmbio supervalorizada; (3) as pressões inflacionárias decorrentes do crescimento rápido dos gastos oficiais com a ISI, a construção de Brasília, o subsídio aos setores de preços controlados e a defasagem na capacidade do governo para aumentar a sua receita; (4) a má alocação de recursos, devido ao uso amplo de controles de preços em áreas tais como gêneros alimentícios básicos, utilidades públicas, aluguéis, e taxas de juros; (5) o aumento dos desequilíbrios regionais, resultante da locali-

* Traduzido por David J. Randall

TABELA 1
TAXAS DE CRESCIMENTO REAL

Ano	Total	Indústria	Agricultura
1950	6,5	11,3	1,5
1951	5,9	6,4	0,7
1952	3,7	5,0	9,1
1953	2,5	8,7	0,2
1954	10,1	8,7	7,9
1955	6,9	10,6	7,7
1956	3,2	6,9	- 2,4
1957	8,1	5,7	9,3
1958	7,7	16,2	2,0
1959	5,6	11,9	5,3
1960	9,7	9,6	4,9
1961	10,3	10,6	7,6
1962	5,3	7,8	5,5
1963	1,5	0,2	1,0
1964	2,0	5,1	1,3

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, vários números.

zação da maioria das indústrias novas nas regiões adiantadas do país; (6) a proliferação das empresas estatais, muitas das quais praticavam o ultra-empreguismo; (7) o desempenho decepcionante da indústria como geradora de empregos num contexto de alto crescimento demográfico e uma migração rural-urbana em aceleração.

As falhas do processo da ISI poderiam ter sido evitadas através de políticas mais criteriosas? Levando em conta o ambiente político no qual tais eventos se desenvolviam, é duvidoso que se pudesse ter seguido um caminho bem diferente.

A década da ISI de 50 foi dominada pelas presidências de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (3), os quais foram eleitos num sistema democrático aberto e dependiam de diversos grupos sócio-econômicos para governar o país. O sistema emergente de política populista era caracterizado pela ênfase dada ao eleitorado urbano, com pouca tendência — se houve alguma — de institucionalizar ligações entre o eleitor e o governo; preocupado não com interesses programáticos mas com os pragmáticos, o político populista buscava votos somente para obter um cargo público. Já bem sucedido, o populista utilizava a sua posição de influência não a serviço do eleitorado ou do bem público, senão no sentido estreito e paroquial de atender a sua clientela ou seguidores políticos. O político populista representa clientes que têm condições de garantir o voto popular necessário para

se eleger. A fim de manter este sistema, o político precisa ter acesso a “prêmios”: empregos, contratos, recompensas, etc., os quais só a burocracia e o governo central podem proporcionar. Em troca, entende-se, tacitamente, que este não tentará introduzir mudanças estruturais reais nem mexer no equilíbrio de poder entre a preeminência do governo central na formulação de políticas e os seus clientes em escala nacional(4).

Thomas Skidmore, ao rever os anos de Vargas, acha que “seria inexato dizer-se que ele tenha dado a maior prioridade à política de industrialização total às custas de todas as metas de curto prazo. Nem o temperamento de Vargas, nem o seu estilo político, nem as condições políticas brasileiras teriam permitido uma abordagem assim tão franca”(5). Ele tratou de problemas de curto prazo de modo heterogêneo, uma vez que, “do lado externo, teve que se preocupar com o balanço de pagamentos e a necessidade de ajustar os ingredientes de modo a evitar déficits crônicos. Do lado interno, enfrentou o problema da inflação, com as suas tensões sociais resultantes, e a necessidade de idealizar uma estratégia de investimento que maximizasse os benefícios sociais, bem como econômicos, de um desenvolvimento adicional”(6).

Vargas apoiou as diversas recomendações da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, as quais, dentre outras políticas, propunham a facilitação do investimento estrangeiro a fim de se conseguir a industrialização rápida. Por motivos políticos, contudo, ele também apelou para grupos nacionalistas e xenófobos, através de medidas tais como a fundação da PETROBRÁS, a qual deu ao Estado o monopólio da exploração de petróleo, e a promulgação de leis rigorosas sobre a remessa de lucros. Segundo Skidmore, “o problema de Vargas era o de manter o equilíbrio melindroso entre a ortodoxia e o nacionalismo na política econômica. Os ataques ao capital estrangeiro, por exemplo, tinham que ser compensados pela liberalização cambial”(7).

A inflação crescente no regime de Vargas foi também o resultado da acomodação política das classes trabalhadoras, as quais receberam aumento de salário substancial, cujos custos os produtores podiam repassar(8).

Kubitschek, ainda mais do que Vargas, salientou a industrialização como pedra basilar do seu programa econômico, mas, a fim de obter apoio político, seguiu uma política de “tentar achar alguma coisa para todos, enquanto evitava qualquer conflito direto com os seus inimigos”(9). A construção de Brasília objetivava, em parte, gerar autoconfiança entre os brasileiros e desviar a atenção dos múltiplos problemas sócio-econômicos que Kubitschek não estava em condições de resolver. Aos grupos empresariais oferecia créditos e proteção e conciliava a classe dos proprietários de terras através do apoio contínuo ao setor cafeeiro. “Kubitschek, como Vargas antes dele, nunca levantou a questão fundiária, a não ser para sugerir medidas politicamente inócuas, tais como a expansão do crédito rural ou o melhoramento da distribuição de alimentos através da construção de novas instalações de armazenamento”(10). A classe trabalhadora urbana foi contemplada com acordos salariais adicionais generosos.

TABELA 2

**MUDANÇAS NAS PARCELAS SETORIAIS DO
PRODUTO NACIONAL BRUTO**
(porcentagens; em preços correntes)

	1947	1953	1957	1960	1966
Agricultura	27,6	26,1	22,8	22,6	19,1
Indústria	19,8	23,7	24,4	25,2	27,2
Outros Setores	52,6	50,2	52,8	52,2	53,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, vários números.

TABELA 3

MEDIDAS DA INFLAÇÃO
(variações anuais em porcentagens)

Ano	Custo de Vida: Rio de Janeiro	Deflator Implícito do PIB
1950		11,2
1951	10,8	12,0
1952	20,4	13,2
1953	17,6	15,3
1954	25,6	21,4
1955	18,9	16,8
1956	21,8	23,2
1957	13,4	13,2
1958	17,3	11,1
1959	51,9	29,1
1960	23,8	26,3
1961	42,9	33,3
1962	55,8	54,8
1963	80,2	78,0
1964	86,6	87,8

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, vários números.

A política de Kubitschek, no sentido de evitar confrontos, intensificou as pressões inflacionárias e os controles de preços (alimentos, utilidades públicas, taxas de juros) e subsídios, de inspiração política, levaram tanto a uma distorção grave na colocação de recursos como a um aumento da inflação”(11).

A sobrevalorização do cruzeiro naqueles anos decorreu da relutância dos formuladores de política em desvalorizar a taxa de câmbio de acordo com a taxa de inflação. A motivação desta relutância era, em parte, o receio das pressões inflacionárias adicionais que a desvalorização acarretaria e o desejo de proporcionar insumos importados baratos às novas indústrias.

O fato de que a sobrevalorização do cruzeiro poderia desincentivar as exportações, especialmente as do tipo não-tradicional, era uma questão de somenos importância, na época, uma vez que a ISI deveria tornar o país menos dependente do comércio internacional. Todavia, tornou-se claro pouco a pouco que a ISI apenas modificava o tipo de dependência das importações. Se bem que reduzisse a importação de bens de consumo acabados, conduziu também a uma procura aumentada de insumos importados para as indústrias novas, tais como matérias-primas e bens de capital especiais. O descuido das exportações e a tendência anti-exportação das políticas cambiais colocaram o Brasil numa situação perigosa no tocante ao balanço de pagamentos.

Em retrospecto, no entanto, poder-se-ia argumentar que o descuido das exportações era, do ponto de vista político, inevitável. A ISI dependia de investimentos externos, e o grande mercado nacional protegido se constituía num incentivo importante para o capital estrangeiro. Tivesse o governo brasileiro condicionado o estabelecimento das empresas estrangeiras à exportação maciça de mercadorias fabricadas no Brasil, as multinacionais talvez se tivessem recusado a instalar-se no Brasil. Só foi depois de induzir as empresas estrangeiras a investirem fundos vultosos em instalações de produção brasileiras que o governo realmente adquiriu o poder de pressioná-las no sentido de exportar.

O descuido do equilíbrio regional é, do ponto de vista econômico, compreensível, uma vez que teria sido um desperdício enorme impor uma equidade regional na localização de indústrias que dependiam tanto de economias de escala como de economias externas. Isto foi politicamente aceitável durante algum tempo, já que na década de 50 os governos não tentaram efetuar reformas estruturais básicas numa região como o Nordeste e assim não perturbaram os tradicionais detentores de poder locais. Só a seca severa no fim da década de 50 obrigou Kubitschek a fundar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O novo órgão apresentou um plano tanto para a transferência de recursos para a região como para reformas estruturais, porém teve pouco impacto antes de 1964(12).

A ISI também implicou no crescimento substancial da participação estatal na economia. O Estado intervinha através de controles tarifário e cambial, da fixação de preços seletivos, da criação de empresas estatais em setores chaves complementares às indústrias particulares nacionais e estrangeiras, e da expansão do setor bancário estatal (por exemplo, o BNDE e bancos comerciais oficiais)(13). Havia pouca oposição política ao crescimento econômico do Estado, já que este beneficiava a maioria dos grupos econômicos politicamente influentes. Os puris-

tas da escola de economia liberal ortodoxa tinham, na época, relativamente pouca relevância.

Consolidação e Expansão Renovada, 1964 - 1973

O tumulto político do início da década de 60 e a estagnação econômica concomitante talvez tenham decorrido, em parte, das múltiplas contradições ou desequilíbrios provenientes da ISI (14). A questão de se estes problemas poderiam ter sido resolvidos num sistema democrático aberto ainda não foi respondida de modo satisfatório (15).

A mudança de regime em 1964 resultou numa série de governos autoritários, cujos formuladores de política econômica acharam que a recuperação dos excessos passados da ISI e o crescimento futuro dependiam do controle da inflação, da eliminação de distorções nos preços, da modernização dos mercados de capitais (o que levaria a um aumento da poupança), da criação de incentivos para direcionar os investimentos privados para as áreas e os setores prioritários, da atração do capital estrangeiro (tanto privado como oficial), da diversificação das exportações, e do incremento eficiente dos investimentos públicos em projetos de infra-estrutura e indústria pesada.

Dentre as principais ações de política tomadas estavam (1) medidas fortes de estabilização, incluindo ações fiscais e monetárias restritivas; (2) reajustes drásticos para cima de preços controlados; (3) políticas salariais restritivas; (4) introdução da indexação para incentivar a poupança e o financiamento não-inflacionário dos déficits governamentais; (5) incentivos tributários e creditícios aos investimentos em regiões atrasadas e em setores favorecidos, tais como exportações, mercados de capital, turismo, e reflorestamento; (6) a criação de fundos compulsórios de previdência social para trabalhadores, depositados no banco de poupança oficial, o BNDE, e o recém-criado Banco Nacional de Habitação (BNH); (7) um grau considerável de autonomia para as empresas oficiais nas decisões sobre preços, investimentos e emprego; (8) um sistema de minidesvalorizações constantes para impedir a sobrevalorização do cruzeiro, uma vez que a inflação, embora em declínio, continuava; e (9) a colaboração na área de planejamento com órgãos internacionais tais como a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o que levou ao financiamento de grandes projetos oficiais (16).

O impacto positivo destas ações foi sentido depois do decorrer de três anos, quando o Brasil experimentou um período de crescimento espetacular de 1968 a 1973: o PIB real cresceu à taxa média anual de 11,3%, e a taxa de crescimento industrial foi de 12,6% (ver as Tabelas 4 - 5); a inflação foi gradativamente reduzida, chegando a 13,7% em 1973 (17); e a taxa de poupança aumentou de 17,5% em 1959 até mais de 21% em 1973. A taxa de crescimento das exportações acusou uma média de cerca de 15% por ano no fim da década de 60 e início dos anos 70, e já em meados da década de 70 uma proporção substancial das exportações consistia de mercadorias não-tradicionais, mais de um terço sendo produtos manufaturados.

TABELA 4
TAXA DE CRESCIMENTO REAL DE SETORES SELECIONADOS
(porcentagens)

Ano	Total	Indústria	Agricultura
1962 - 1967 *	3,7	3,9	4,0
1968	11,2	13,3	4,4
1969	9,0	12,1	3,7
1970	8,8	10,3	1,0
1971	13,3	14,3	11,4
1972	11,7	13,3	4,1
1973	14,0	15,0	3,5
1974	9,8	9,9	8,5
1975	5,6	6,2	3,4

* Taxas médias anuais.

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica, vários números.

TABELA 5
MEDIDAS DA INFLAÇÃO
(porcentagens)

Ano	Preços Internos	Custo de Vida: Rio de Janeiro	Deflator Implícito do PIB
1964	91,9	86,6	87,8
1965	34,5	45,5	55,4
1966	38,2	41,2	38,6
1967	25,0	24,1	28,8
1968	25,5	24,5	27,8
1969	20,1	24,3	20,3
1970	19,3	20,9	18,2
1971	19,5	20,2	17,3
1972	15,7	16,4	17,4
1973	15,5	13,7	20,5
1974	34,5	27,7	31,5

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica, vários números.

O aspecto negativo deste período foi a distribuição desproporcional do crescimento logrado. O recenseamento de 1970 revelou um aumento substancial da concentração de renda desde 1960 (ver Tabela 6). Embora tenha surgido bastante controvérsia a respeito das causas do aumento da desigualdade, a maioria dos autores atribui uma grande parcela de culpa às políticas seguidas pelos governos pós-1964(18). Isto é, a concentração foi o resultado, em grande medida, das políticas salariais restritivas praticadas durante o programa de estabilização na segunda metade da década de 60 (o salário mínimo real caiu continuamente na segunda metade da década), bem como da ênfase dada ao desenvolvimento das indústrias capital-intensivas (por exemplo, o setor petroquímico) e dos programas de incentivos fiscais, os quais beneficiaram as faixas de renda mais altas.

Uma distorção irônica neste período, dominado por um regime comprometido ideologicamente com o fortalecimento da economia de mercado, foi a expansão rápida do setor estatal. A fim de realçar a sua eficiência, outorgou-se às empresas estatais um alto grau de autonomia para estabelecer preços, determinar os seus próprios programas de investimentos (os quais incluíam a expansão para novas áreas de atuação, assim transformando empresas como a PETROBRAS e a Companhia Vale do Rio Doce em conglomerados), e para seguir políticas de emprego independentes. No setor financeiro, as instituições estatais também cresceram bem rapidamente devido ao depósito dos novos fundos da previdência social. Na maioria dos setores, o crescimento do Estado na economia atuou como complemento dos demais setores de propriedade, pela provisão dos insumos básicos e do financiamento, e assim não era visto, na época, como sendo prejudicial à propriedade privada. Só em meados da década de 70 a expansão econômica do Estado tornou-se uma questão política.(19).

As políticas econômicas deste período eram também função da situação política prevalecente, isto é, um regime autoritário, freqüentemente bastante opressivo. Skidmore, ao rever esse período, pergunta: "O sistema autoritário possibilitou opções que haviam sido excluídas para um governo representativo e democrático de poderes constitucionais divididos e nitidamente definidos? Há muitas evidências de que sim. . . Por volta de 1964 era duvidoso que qualquer presidente eleito democraticamente pudesse executar o programa de estabilização que era essencial se o Brasil tivesse de retomar o crescimento dentro do sistema capitalista. Ou era estabilização sob um governo autoritário ou revolução social sob um governo da Esquerda"(20).

Um regime autoritário se fazia necessário não apenas para fazer valer as medidas de estabilização, como também para servir de resguardo para aqueles que dirigiam as empresas estatais segundo as regras da eficiência, com pouca atenção às conseqüências das suas ações em termos de equidade, tais como preços de utilidades mais altos ou desemprego. A proteção contra o debate aberto ou as pressões populares sobre a formulação das políticas econômicas também permitiram ao governo aprovar decretos favoráveis aos investidores estrangeiros, tais como a rescisão de leis rigorosas sobre a remessa de lucros ou incentivos às exportações para as firmas estrangeiras. A modernização drástica do sistema de impostos, a qual aumentou o número de contribuintes individuais de 470.000 em 1967, para mais de 4 milhões em 1969, tornou-se mais fácil administrar por

decreto-lei, visto que sob um governo eleito poder-se-ia esperar que estes novos contribuintes pressionassem eficazmente a fim de minarem uma mudança tão dramática na política fiscal”(21). Similarmente, a capacidade do governo para governar por decreto-lei facilitou o uso amplo dos incentivos fiscais para regiões e setores favorecidos.

TABELA 6
MUDANÇAS NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Grupo de Renda	Porcentagem	
	1960	1970
40% mais baixo	11,2	9,0
40% seguinte	34,3	27,8
15% seguinte	27,0	27,0
5% mais alto	27,4	36,3
Total	100,0	100,0

FONTE: Calculado na Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 1970.

Crescimento sob Choques Externos e a Abertura Política Nacional, 1974 - 1983

O General Ernesto Geisel assumiu a presidência em março de 1974, poucos meses após o primeiro choque de preços do petróleo. Ele estava comprometido com uma abertura política gradual e com políticas que visavam melhorar a distribuição de renda extremamente desigual. Esta vinha sendo alvo de um volume crescente de críticas nacionais e internacionais(22). Estas metas sócio-políticas, obviamente seriam conseguidas mais facilmente numa economia em expansão na qual não se pediria a nenhum grupo específico que fizesse sacrifícios em termos absolutos a favor da redistribuição. Além disso, era importante para Geisel, como sucessor do Presidente Emílio Médici, sob cujo governo o Brasil experimentou o seu boom sem precedentes, presidir uma economia em expansão contínua, assim evitando comparações invejosas que pudessem solapar a sua autoridade política.

Nestas circunstâncias, é compreensível a recusa do governo brasileiro em ajustar a economia à revolução do preço do petróleo de 1973 - 1976. De fato, envidaram-se todos os esforços para manter taxas de crescimento altas, e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento previa grandes investimentos e taxas de crescimento para a maioria dos setores, incluindo indústrias de base, infraestrutura econômica e social e mineração(23). O Plano e políticas governamentais subsequentes não contiveram nenhuma tentativa de fazer escolhas à luz de recursos escassos.

Muito embora o Brasil tivesse conseguido altas taxas de poupança e feito grandes avanços na ampliação e diversificação das exportações, a elevação drástica do montante das suas importações (de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 12,6 bilhões em 1974) só podia ser paga através de empréstimos externos maciços. Isto tornou-se fácil devido à existência de uma quantidade enorme de eurodólares, decorrente do acúmulo de petrodólares no sistema bancário internacional e do declínio na procura de fundos por parte das economias da Europa e dos Estados Unidos, que se encontravam em recessão.

Além de manter altas taxas de crescimento, o governo Geisel também tinha o compromisso de elevar os salários reais. Pensava-se que uma elevação do padrão de vida do brasileiro médio era importante para a abertura gradual do país. Como mostram as Tabelas 8 - 9, os salários reais aumentaram durante a maior parte da década de 70.

Para muitas empresas industriais, o custo crescente da mão-de-obra era acompanhado, depois de 1974, pelos custos crescentes de combustível e insumos relacionados. Desde que o governo não desejava adotar uma postura de confronto, determinando explicitamente a alocação de fatias do produto interno, permitiu que as empresas elevassem os seus preços mais ou menos de acordo com o aumento dos custos de produção. Uma grande parte da economia brasileira esteve sujeita ao controle de preços na década de 70 através de órgãos tais como o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o qual era bastante indulgente em permitir o repasse dos aumentos de custos mediante ajustes de preços.

Assim ocorreu uma luta competitiva por fatias do PNB através de uma espiral de preços e salários provocada pela ambição do governo de manter os investimentos e o crescimento em níveis altos em todos os setores principais e de elevar o padrão de vida dos trabalhadores, bem como pela sua indisposição de obrigar o setor produtivo a absorver os aumentos de custos. A base monetária para acomodar a inflação crescente era suprida por um sistema financeiro complexo, que se havia desenvolvido desde meados da década de 60 (24).

Durante toda a década de 70, taxas de crescimento altas (ver Tabela 7), embora não tão altas como as dos anos de boom de 1968 - 1973, asseguraram ganhos reais para a maioria dos setores e grupos sociais. Estas taxas foram sustentadas, evitando-se uma transferência real de recursos para o exterior. Através do dispositivo de empréstimos externos, isto significava que por muitos anos o Brasil transferiu às gerações futuras o pagamento do custo real da revolução de preço do petróleo.

Embora o crescimento econômico fosse sustentado até 1980, a taxa de inflação aumentou, alcançando o nível de 100% no final da década (ver Tabela 7) e o endividamento externo do país pulou de US\$ 12,61 bilhões em 1973 para US\$ 43,3 bilhões em 1978 e para perto de US\$ 90 bilhões em meados de 1983. A grande dívida e as altas taxas de juros do final da década de 70 e início dos anos 80 incrementaram o fardo do serviço da dívida a tal ponto que até 1981 os juros e a amortização representavam mais de 65% da receita de exportações.

A justificativa deste aumento enorme do endividamento do Brasil foi que recursos de investimentos estavam sendo aplicados a projetos que levariam quer a uma maior substituição de importações, quer à expansão da capacidade

do país para exportar. Estimou-se esta última à luz de percepções otimistas sobre o futuro dos mercados das exportações brasileiras, os quais se haviam expandido muito rapidamente desde o final da década de 60.

TABELA 7
CRESCIMENTO REAL E TAXAS DE INFLAÇÃO, 1972 - 1982
(porcentagens)

Ano	Crescimento Real			Medidas da Inflação	
	PIB	Indústria	Agricultura	Preço Geral	Preço ao Consumidor
1972	11,7	13,4	4,1	16,8	14,0
1973	14,0	16,0	3,6	16,2	13,7
1974	9,5	9,1	8,2	33,8	33,8
1975	5,6	5,6	5,2	30,1	31,2
1976	9,7	12,5	2,9	48,2	44,8
1977	5,4	3,9	11,8	38,6	43,1
1978	4,8	7,4	- 2,6	40,5	38,7
1979	6,8	6,6	5,0	76,8	76,0
1980	7,9	7,9	6,3	110,2	86,3
1981	- 1,9	- 5,4	6,8	95,2	100,6
1982	1,0	1,0	- 2,5	99,7	101,8

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, vários números.

Em 1979, quando o presidente sucessor de Geisel, João Baptista Figueiredo, tomou posse, estava-se tornando evidente que o crescimento não poderia continuar com uma dívida e taxas de inflação crescentes. Para piorar a situação, as pressões internacionais já haviam obrigado o governo a comprometer-se em retirar gradativamente os subsídios fiscais e creditícios às exportações. Em virtude da necessidade de continuar a expansão rápida das exportações, contudo, isto fez com que o governo se visse na necessidade de aumentar o ritmo de desvalorização do cruzeiro. O governo havia permitido que o cruzeiro se tornasse sobrevalorizado (o ritmo de desvalorização não acompanhava a diferença entre a taxa de inflação no Brasil e a dos seus parceiros comerciais). Por causa do programa de incentivo às exportações, a sobrevalorização não havia prejudicado as exportações no passado. A retirada dos incentivos fiscais e do crédito subsidiado para os exportadores, todavia, exigia uma desvalorização incrementada como medida compensatória. O problema foi que uma maior desvalorização aumentaria as pressões inflacionárias e agravaria substancialmente o fardo financeiro das empresas com dívidas externas.

TABELA 8

SALÁRIO MÍNIMO REAL (Cruzeiros de 1965)

Ano	Rio de Janeiro	São Paulo
1965 (dezembro)	52,92	50,71
1967	53,14	50,75
1968	52,88	50,04
1969	51,23	49,13
1970	50,84	50,20
1971	51,87	50,17
1972	54,20	50,88
1973	55,34	51,83
1974	49,93	47,06
1975	53,81	51,47
1976	53,56	53,74
1977	53,92	54,86
1978	55,03	55,30
1979	58,80	62,18
1980	62,29	66,43
1981	63,98	71,72
1982	62,64	72,81

FONTE: Banco do Brasil, Boletim.

Embora uma desaceleração parecesse um meio lógico de reduzir o crescimento das importações e de refrear a inflação, o compromisso de Figueiredo com a abertura política, levando a eleições diretas para todos os cargos, com exceção da presidência, fez com que isto fosse uma opção difícil. As políticas dos seus ministros da área econômica vacilaram durante dois anos, e foi só em 1981 - 1982 que a expansão econômica veio parar de modo dramático.

A recessão mundial reduziu em muito a expansão das exportações brasileiras e forçou o governo a renegociar a sua dívida com o Fundo Monetário Internacional e outros credores. O governo instituiu medidas — tais como uma redução drástica dos investimentos oficiais, altas taxas de juros reais, a desvalorização substancial do cruzeiro — que tinham por objetivo a resolução dos problemas do balanço de pagamentos e do serviço da dívida, mas que impuseram austeridade à população.

Ao avaliarem-se em termos políticos as ações de política econômica no mandato de Geisel e no início do de Figueiredo, fica claro que o desmantelamento gradual do sistema autoritário explica grande parte daquilo que sucedeu. Percebia-se que a abertura política precisava de um bom desempenho econômico em termos de crescimento e da necessidade de se evitar um confronto na luta pelas

fatias do bolo entre os diversos grupos sócio-econômicos ou entre o governo e setores econômicos específicos. A inflação resultante era tolerável, já que a maior parte da poupança estava protegida por um sistema de indexação. Era também tolerável o aumento do endividamento externo enquanto o sistema de incentivos à exportação tornasse possível uma sobrevalorização do cruzeiro, o que protegia os grupos econômicos que tinham grandes dívidas no exterior.

Surpreendentemente, o declínio do crescimento e o desemprego crescentes que começaram em 1981 não prejudicaram a abertura política nem as eleições de novembro de 1982 para o Congresso e governadores de Estado. Em 1983, contudo, cresceram as incertezas à medida que a recessão continuava e o país não parava de renegociar a sua dívida. Na data em que este trabalho está sendo escrito, ainda é um tanto cedo para averiguar se os tumultos de rua havidos em São Paulo em abril de 1983 representam um incidente isolado ou o prelúdio de tensões sócio-políticas crescentes à medida em que a estagnação persistir(25). Tampouco está claro se as medidas de austeridade iniciadas em 1981 poderão ser mantidas num sistema político aberto.

TABELA 9
CRESCIMENTO DO SALÁRIO MÉDIO
(porcentagens)

Ano	Salário nominal(a)	Salário Real	Média Real dos Salários da Indústria(b)
1973	23,6	8,2	10,0
1974	30,1	3,4	- 3,2
1975	41,8	12,9	10,1
1976	49,8	6,9	2,1
1977	43,1	6,5	7,0
1978	- 5,0	- 43,7	11,9
1979	51,8	- 7,0	- 17,4
1980	114,3	28,0	5,7
1981	132,6	31,4	15,1
1982	122,9	32,2	-

(a) Salários da Associação Brasileira de Indústria de Base.

(b) Eduardo M. Modiano, "A dinâmica de salários e preços na economia brasileira, 1966/81". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, abril 1983, p. 65; salários reais obtidos, subtraindo-se os aumentos do custo de vida do índice de salário em dinheiro fornecido no artigo.

FONTE: Calculado a partir da Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, vários números; salário real = índice de salário em dinheiro menos índice de salário em dinheiro menos índice de custo de vida.

A Ampliação do Setor Público Brasileiro

Durante todo o período 1976 - 1983, o crescimento do setor público continuou. Na segunda metade da década de 70, houve muito debate sobre os perigos da estatização excessiva, e um grupo vociferante de críticos do setor nacional privado conduziu uma campanha pela privatização das empresas estatais. O governo brasileiro reagiu a essas pressões, afirmando a sua intenção de vender várias empresas estatais a grupos empresariais particulares. Até 1983, entretanto, o número de empresas estatais já vendidas era pequeno, consistindo, principalmente, de empreendimentos falidos assumidos pelo BNDE e reconduzidos gradualmente ao restabelecimento financeiro e operacional por técnicos desse banco de desenvolvimento.

A importância atual do estado na economia brasileira não é conseqüente de um plano cuidadosamente concebido. É o resultado de várias circunstâncias que, na maioria dos casos, obrigaram o governo a intervir ou participar cada vez mais no sistema econômico do país. Essas circunstâncias incluem as reações às crises econômicas internacionais; o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, especialmente nos setores de utilidades públicas e recursos naturais; e a ambição de industrializar-se rapidamente numa economia atrasada.

A presença do Estado na economia brasileira se faz através de canais institucionais diferentes, porém interrelacionados. Estes incluem o sistema fiscal, o banco central, os bancos comerciais e de desenvolvimento do governo (federal e estaduais), as autarquias (entidades setoriais de controle da produção federais e estaduais), empresas produtivas, e o sistema de controle de preço. A regulação dos preços de uma forma ou outra permeia a economia brasileira desde os albores deste século. Certos setores, incluindo o comércio exterior, também têm controles de produção. Muitos produtos agrícolas chave, taxas de atividades públicas e um grande número de produtos manufaturados são regulados por entidades estatais. Em termos fiscais diretos, os gastos públicos representaram 21% do PIB no início da década de 80. Tal intervenção multifacetada do Estado na economia não é monolítica. Tem sido caracterizada freqüentemente, de fato, pela falta de coordenação e comunicação entre as diversas entidades envolvidas.

Desde a parte inicial do século, o Estado (a união bem como os Estados individuais) vem crescendo tanto como banqueiro comercial quanto como banqueiro de investimento. Em 1981 o Banco do Brasil (do qual o Estado participa com 60% e o público com 40%) foi responsável por quase 37% dos empréstimos realizados pelos cinquenta maiores bancos; todos os bancos oficiais foram responsáveis por 58%. Os governos central e estaduais se constituem nos banqueiros de investimento mais poderosos da economia brasileira. Através do BNDE, do Banco do Nordeste, do BNH, e de vários bancos de desenvolvimento de Estados específicos, eles fornecem mais de 70% dos empréstimos destinados a investimento. Em suma, o Estado detém os "postos de comando" financeiro do país.

No setor diretamente produtivo, uma pesquisa feita em 1981 junto às 8.068 maiores empresas revelou que a parcela do ativo líquido das empresas estatais foi de quase 50%, das empresas nacionais privadas 40,2% e das multinacionais 10,4%. A parcela de vendas das empresas estatais foi de 25,5%, das empresas

nacionais privadas 52,2% e das multinacionais 22,3%. Finalmente, as empresas estatais respondiam por 18,4% do emprego, as empresas privadas por 67,5% e as multinacionais por 14,1%.

Os investimentos estatais estão altamente concentrados em certas indústrias de base. Na mineração, há predominância do Estado, que detém 66% dos ativos. Da Tabela 10 pode-se obter uma idéia da distribuição setorial de vendas. As multinacionais e as empresas privadas nacionais excedem as empresas estatais na maior parte da indústria manufatureira e na agricultura, embora o Estado esteja fortemente representado na metalurgia e na indústria química. Na siderurgia, as empresas estatais respondem por dois terços das vendas. A companhia estatal de petróleo, PETROBRÁS, domina a exploração e o refinamento do petróleo e vem aumentando constantemente sua participação na distribuição de petróleo. Por meio de subsidiárias, algumas das empresas estatais gigantes participam cada vez mais com as multinacionais em joint ventures (empreendimentos cooperativos). O Estado desenvolveu uma indústria de aviação: EMBRAER, empresa pública dirigida pela Aeronáutica; fabrica pequenos aviões de passageiros e de combate. Até o início da década de 80, todas as utilidades públicas eram empresas oficiais.

O dinamismo de muitas empresas estatais tem-se caracterizado não só pela expansão dentro das suas respectivas áreas de atuação, mas também pelo crescimento em áreas que são complementares à sua especialização inicial. A PETROBRÁS e a empresa estatal de mineração Companhia Vale do Rio Doce já se expandiram, dentre outras atividades, para as áreas de fertilizantes, pesca, mineração de bauxita, produção de alumínio e celulose.

O governo também controla a maior parte da poupança. A sua própria poupança e a poupança compulsória administrada pelo governo através de vários tipos de fundos de previdência social representaram 70% da poupança total no início da década de 80 (27). Assim, uma parcela substancial dos investimentos particulares é financiada com recursos públicos, tais como os do BNDE. Levanta-se pouco capital privado através da emissão de novas ações e as ações de movimentação mais intensa são aquelas das empresas controladas pelo governo. Portanto, o financiamento da expansão das empresas nacionais particulares depende de fundos internos retidos, do financiamento externo, ou de fundos nacionais oriundos de instituições financeiras do governo (28).

A natureza ad hoc do crescimento da intervenção do Estado na economia brasileira é responsável, em parte, pela ausência de uma moldura analítica que explique a natureza e o funcionamento dessa economia de capitalismo estatal. Que tipo de paradigma de alocação de recursos seria apropriado para uma sociedade na qual a propriedade privada prevalece e as multinacionais constituem uma parte importante da economia, porém o Estado é tanto um regulador importante quanto um agente direto? Embora exista pouca teoria para orientar a construção de um paradigma apropriado, uma análise de hipóteses alternativas sobre o controle da alocação de recursos poderá proporcionar um ponto de partida.

Primeiro, poder-se-ia alegar que, apesar do enorme papel do Estado, as forças de mercado, no sentido mais amplo, determinam a alocação de recursos e o direcionamento do desenvolvimento. As empresas estatais respondem aos si-

nais do mercado de modo bem semelhante às empresas particulares. O planejamento oficial serve à finalidade de mobilizar e de canalizar a poupança para indústrias que possam causar estrangulamentos. Sob esta perspectiva, o Estado não é mais do que um suporte às forças de mercado, apesar da sua preponderância.

O ponto falho desta teoria é que ela não leva em conta os numerosos preços fixados por critérios políticos e a alocação de fundos de investimento por motivação política. O salário mínimo, por exemplo, é um preço político e tem ramificações importantes no tocante à distribuição de renda. A intervenção governamental em muitos mercados — produtos, tecnologia, finanças, importações — através de incentivos, restrições e controles de preços é outro exemplo. Noutras palavras, a política oficial e a sua política subjacente precisam ser incorporadas mais satisfatoriamente nesta análise.

Outra perspectiva é que a política oficial atende aos interesses dos industriais nacionais e estrangeiros e é, em grande parte, por eles controlada. Tais grupos, alega-se, precisam do planejamento oficial para assegurar a vitalidade do setor privado. Com a provisão da infra-estrutura necessária por parte do governo, as empresas particulares têm liberdade para produzir, moldar o consumo e lucrar. Os preços fixados pelo governo garantem o funcionamento do mercado em benefício dos produtores particulares.

Embora tal enfoque vincule a análise política à análise econômica, não explica a expansão agressiva das empresas estatais às custas do setor privado. Na área reguladora, o poder burocrático oficial sobre o setor privado tem aumentado consideravelmente. O debate em torno da estatização na década de 70 é evidência da tensão existente entre os setores público e privado.

Ainda outra hipótese é que tecnocratas e empresários militares passaram a assumir a liderança da alocação de recursos. O próprio sistema de iniciativa privada que os militares e tecnocratas procuravam salvar por meio da intervenção governamental já deu origem a fontes novas de poder econômico e político independentes: o empreendimento público e a sua burocracia. Eles constituem um grupo independente, relativamente isento da influência do setor privado e procuram alocar recursos com vistas a ampliar o seu próprio poder e riqueza.

Esta hipótese talvez seja uma generalização a partir de uma tendência que ainda está por amadurecer. Ela presume a formação de uma nova classe e talvez não leve em conta o grau de descentralização existente nas empresas e órgãos burocráticos federais; na realidade, os tecnocratas mal trabalham como um grupo. Mais importante é que mesmo que os empresários e burocratas públicos ocupem posições de amplo poder, não está claro que os seus interesses como um grupo sejam fundamentalmente diferentes daqueles dos produtores particulares.

Lutas de poder existem fatalmente dentro do setor oficial, especialmente entre os planejadores centrais e os executivos das empresas oficiais. Embora as empresas públicas brasileiras sejam subordinadas a ministérios específicos (ou a holdings que, por sua vez, são subordinadas a ministérios), elas não obedecem, necessariamente, a ordens emitidas de cima. Os gerentes das empresas públicas estão, evidentemente, bem mais familiarizados com a indústria (os aspectos técnicos, a estrutura do mercado) do que a maioria do pessoal de um ministério, e

TABELA 10

**PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NACIONAIS, ESTRANGEIRAS E
ESTATAIS NAS VENDAS TOTAIS, 1981 (porcentagens)**

	Nacional	Estrangeiro	Estatal	Total
Predominância Nacional				
Construção	100,0			100,0
Venda de Automóveis	100,0			100,0
Comunicações	97,8		2,2	100,0
Vestuário	95,1	4,9		100,0
Madeira e produtos de Madeira	91,9	8,1		100,0
Agricultura	95,0		5,0	100,0
Comércio Varejista	91,2	8,8		100,0
Construção Pesada	88,7	6,0	5,3	100,0
Supermercados	81,3	4,7	14,0	100,0
Alimentos	68,5	31,5	14,0	100,0
Papel e Celulose	76,5	23,5		100,0
Minerais Não-Metálicos	56,7	43,3		100,0
Metalurgia	66,5	33,5		100,0
Predominância Estrangeira				
Comércio Atacadista	44,7	45,2	10,1	100,0
Maquinaria	40,5	55,3	4,2	100,0
Maquinaria Elétrica	44,1	55,9		100,0
Peças de Automóveis	44,0	56,0		100,0
Têxteis	45,5	54,5		100,0
Produtos de Transporte	27,6	62,5	9,9	100,0
Bebidas e Fumo	31,0	69,0		100,0
Produtos de Higiene e Limpeza	28,7	71,3		100,0
Plásticos e Produtos de Borracha	25,4	72,1	2,5	100,0
Comunicação, Produtos de Escritório	16,9	76,2	6,9	100,0
Distribuição de Petróleo	10,8	59,2	30,0	100,0
Indústria Farmacêutica	19,5	80,5		100,0
Montadoras de Automóveis	2,0	98,0		100,0
Predominância do Estado				
Utilidades Públicas			100,0	100,0
Produtos Químicos e Petroquímicos	7,8	11,0	81,2	100,0
Mineração	28,3	9,6	62,1	100,0
Siderurgia	26,6	10,5	62,9	100,0
Serviços de Transporte	43,9		56,1	100,0

FONTE: "Os Melhores e Maiores", Exame, setembro de 1982.

assim estão freqüentemente em condições de influenciar o ministério em vez de serem por ele influenciados.

Disciplinar uma empresa insubordinada poderia ter conseqüências calamitosas para um ministério, já que uma empresa estatal desmoralizada poderia tornar-se ineficaz ou revelar-se de uma maneira ou outra difícil de controlar. As empresas públicas mais antigas vêm, ao longo dos anos, desenvolvendo contatos políticos dos quais elas se servem a fim de alinharem o ministério em questão ao seu ponto de vista. (29).

Recentemente, um tipo de insubordinação tem colocado o governo central diante de um dilema. As empresas públicas que vêm gastando além da sua previsão orçamentária têm desafiado abertamente o Estado no sentido de impedí-las de fazê-lo — isto é, de correr o risco de fazer com que um órgão oficial deixe de cumprir com suas obrigações financeiras, assim pondo em risco a credibilidade de todas as empresas oficiais e a do próprio governo.

O Brasil também enfrenta o problema de controlar os abusos da posição de monopólio da parte das empresas públicas. As empresas públicas que têm um monopólio na fabricação e venda de um produto crucial, por exemplo, praticam vários truques com os seus clientes, tal como retardar as entregas, a não ser que sejam pagas diversas comissões por debaixo do pano. Noutra nível, há sempre a tentação, para os diretores de empresas públicas que compram equipamentos no valor de milhões de dólares, de firmar contratos com as empresas nacionais e multinacionais que paguem as maiores comissões.

A posição e o funcionamento de uma empresa estatal são também afetados pelo regime político prevaiente. Um regime autoritário fechado, como aquele que prevaleceu até recentemente no Brasil, pode oferecer às empresas estatais mais oportunidades de seguir metas de eficiência. Por exemplo, as empresas estatais talvez estejam menos sujeitas à pressão no sentido de cobrar preços subsidiados a grupos favorecidos ou de localizar novas instalações em regiões atrasadas.

O problema básico, todavia, é que, ao longo do tempo, o fato de não se ter que prestar contas a grupos que não façam parte da estrutura do poder pode levar a abusos de poder, tanto em termos de decisões sobre preços e investimentos como em termos de corrupção.

Um sistema mais aberto obriga a direção de uma empresa estatal a prestar contas do seu comportamento, o qual é fiscalizado em intervalos regulares por grupos da oposição. Também as empresas estatais são mais pressionadas no sentido de atender às necessidades de diversos grupos sócio-econômicos. Mas em um sistema aberto também se pode incorrer em abusos, tal como a obrigatoriedade de investimentos cujo retorno político supera o seu retorno econômico, levando ao ultra-empreguismo e ao investimento em atividades subsidiárias ou ao desenvolvimento em setores economicamente fracos.

Quando o governo brasileiro tentou reduzir a taxa de crescimento da economia no início da década de 80, teve dificuldade em controlar as atividades das empresas estatais. As mais importantes destas já haviam desenvolvido a sua própria base de poder e puderam, por muito tempo, manter as suas atividades de investimento e as suas compras de equipamentos estrangeiros contra a vontade dos

formuladores de política econômica do governo central. Estes, no entanto, também agiram de maneiras contraditórias. Em 1981 e 1982, num esforço desesperado de evitar uma crise no balanço de pagamentos, instigaram as empresas estatais que tinham o melhor cadastro no âmbito internacional a tomar emprestado no exterior mais do que precisavam para as suas próprias atividades, a fim de trazer mais divisas para o Brasil. Para muitas empresas estatais era difícil acatar ordens do governo no sentido de abster-se de projetos de investimento ao mesmo tempo em que se lhes pedia que tomassem empréstimos externos para fins de investimento.

O governo criou um novo órgão — a Secretaria para o Controle das Empresas Estatais (SEST) — em 1979, a fim de sistematizar o controle e a coordenação das empresas públicas. Até 1983, a SEST havia, aparentemente, começado a exercer um controle efetivo sobre as atividades das empresas estatais. Tornou-se evidente, contudo, que era impossível reduzir o setor público de modo drástico pela venda das empresas estatais ao setor privado, uma vez que poucas empresas particulares dispunham do capital necessário. Aliás, a complementaridade dos setores estatal, nacional e multinacional era tanta que uma redução do nível das atividades das empresas estatais afetava gravemente o setor privado. Muitas empresas particulares dependiam das empresas estatais para comercializar os seus produtos e fornecer insumos(30).

Conclusões

É estreita a relação entre o regime político prevaiente e as políticas econômicas que governos brasileiros sucessivos têm seguido. Ao longo de todo o período ora abrangido, houve um consenso geral de que a industrialização se constituía na pedra basilar do crescimento e do desenvolvimento do país. No período de 1950 - 64, a constelação de grupos de interesses que tinham que ser conciliados no sistema democrático aberto explica aquilo que os economistas considerariam, em bases técnicas, terem sido inconsistências de política básica. É duvidoso, todavia, que os governos de Vargas e Kubitschek pudessem ter sido politicamente viáveis caso tivessem evitado os "erros" que resultaram num crescimento desequilibrado entre setores, em inflação, em problemas com o balanço de pagamentos decorrentes da taxa de câmbio sobrevalorizada, e no descuido da promoção das exportações.

As medidas adotadas para corrigir algumas das inconsistências do período de 1950 - 64 — o programa de estabilização, o uso de incentivos fiscais, a liberdade dada às empresas estatais, o sistema de correção monetária e o programa de poupança obrigatória — pareciam exigir um regime autoritário a fim de conter os grupos sócio-econômicos cujos interesses estavam sendo sacrificados.

Similarmente, a reabertura política gradativa no período 1976 - 1983 ajuda a explicar a disposição do governo para aumentar o endividamento externo do país e para tolerar o recrudescimento da inflação, a fim de manter uma taxa de crescimento suficientemente alta para minimizar o impacto de grupos de interesse cada vez mais livres e vociferantes. A crise do início dos anos 80, a qual tem obrigado o Brasil a adotar medidas de austeridade severas, reduzindo a taxa de

crescimento para níveis muito baixos e provocando uma alta incidência de desemprego, tem transcorrido até agora num ambiente de abertura política continuada. Resta ver se um sistema democrático aberto poderá tolerar as medidas de austeridade que o governo está sendo obrigado a adotar pela crise econômica internacional e, deste modo, romper com a experiência passada.

NOTAS E REFERÊNCIAS

1. Baer, Werner. *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 2ª ed. (New York: Praeger, 1983), capítulo 4.
2. *Ibid*; Joel Bergsman, *Brazil: Industrialization and Trade Policies* (New York: Oxford University Press, 1970); e Donald E. Syvrud, *Foundations of Brazilian Economic Growth* (Stanford: Hoover Institution Press, 1974), capítulo 2.
3. Para um resumo do período ver Thomas Skidmore, *Politics in Brazil, 1930 - 1964* (New York: Oxford University Press, 1967), capítulos 3 - 5.
4. Roett, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, ed. rev. (New York: Praeger, 1978), páginas 38 - 39.
5. Skidmore, *Politics in Brazil*, página 93.
6. *Ibid*.
7. *Ibid.*, página 100.
8. *Ibid.*, página 134.
9. *Ibid.*, página 167.
10. *Ibid.*, página 168.
11. Baer, Werner. "The Inflation Controversy in Latin America", *Latin American Research Review*, primavera 1967, páginas 4 - 6.
12. Baer, *The Brazilian Economy*, capítulo 11.
13. *Ibid.*, capítulo 9.
14. Skidmore, *Politics in Brazil*, capítulo 8.
15. Para uma interpretação da mudança de regime de 1964, ver Gustavo Gomes, "The Roots of State Intervention in Brazil" (dissertação de Ph.D., Universidade de Illinois, 1983).
16. Para detalhes, ver Baer, *The Brazilian Economy*, capítulo 5.
17. Tem havido alguma controvérsia a respeito do ponto baixo ao qual a inflação chegou em 1973, por causa da maneira de os dados estatísticos terem sido tratados. Alguns críticos têm alegado que a taxa de inflação nunca caiu abaixo de 20%.
18. Tolipan, Ricardo e Tinelli, Arthur Carlos, orgs., *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Zahar Editores,

- 1975), particularmente artigos de Fishlow e Hoffman; ver também Edmar L. Bacha, "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth", *World Development*, janeiro - fevereiro 1977, páginas 47 - 67.
19. Baer, *The Brazilian Economy*, capítulo 9.
 20. Skidmore, Thomas, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1967-71", em Alfred Stepan, org., *Authoritarian Brazil: Origins Policies and Future* (New Haven, Conn: Yale University Press, 1973), página 19.
 21. *Ibid.*, página 22.
 22. Tolipan e Tirelli, *A Controvérsia*.
 23. República Federativa do Brasil, *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento PND (1975-1979)* (Brasília, 1974).
 24. Baer, *The Brazilian Economy*, capítulo 10.
 25. Para detalhes, ver Veja, 13 de abril de 1983.
 26. Para uma descrição detalhada do crescimento do Estado na economia brasileira, ver Baer, *The Brazilian Economy*, capítulo 9; e Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979).
 27. Baer, *The Brazilian Economy*, páginas 216 - 17.
 28. Para uma análise detalhada do funcionamento do setor privado brasileiro, ver Annibal V. Villela e Werner Baer, *O Setor Privado Nacional: Problemas e Políticas para seu Fortalecimento*, Colêção Relatório de Pesquisa, nº 46 (Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980).
 29. Reis, Fernando Antônio Roquette, "A Administração Federal Direta e as Empresas Públicas: Análise de suas Relações, Recomendações e Alternativas para seu Aprimoramento", em *A Empresa Pública no Brasil: uma Abordagem Multidisciplinar* (Brasília: IPEA, 1980).
 30. Baer, *The Brazilian Economy*, capítulo 9.

