

JOSÉ CARLOS ROCHA MIRANDA

O PLANO TRIENAL

- O canto do cisne do nacional-desenvolvimentismo -

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico do I. F. C. H., da UNICAMP, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Francisco Lessa.

Abril de 1979

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

A P R E S E N T A Ç Ã O

Difícilmente um estudante de economia do início desta década passaria pela universidade imune ao ambicioso "projeto nacional" de construção do Brasil-grande-potência. As elevadas taxas de crescimento do produto interno, as incursões no mercado externo, o consumismo dos privilegiados, a pobreza dos desprovidos; tudo, enfim, se colocava para nós, expectadores do poder, como uma obstinada "recherche du temps perdu" por aqueles que, sentados no palácio, pretendiam fazer a história do Brasil.

A política econômica aparecia como obra da sabedoria palaciana, cantada em prosa e verso como a estrela guia dos reis magos tupiniquins sempre de dedo em riste apontando a incompetência e omissão dos últimos governos antes de 1964, que não souberam (ou não acharam conveniente!) usar a "caixa preta" de ferramentas econômicas à sua disposição. O movimento de março de 64 marcaria, assim, a vitória dos "policy makers" sábios e eficientes sobre os "demagógicos-populistas".

Neste contexto, o economista, despidido de seu caráter político, passou a ser veiculado à nação como técnico que, hipoteticamente imunizado contra as injunções do poder, conseguiria arbitrar, de forma neutra e racional, so

bre o dia a dia da sociedade brasileira. Os tecnocratas, que assumiram o controle técnico do Estado, usaram de toda "eficiência" para gerir a crise econômica, que emergiu de forma clara no início da década passada, e passaram a ser vistos como os artífices da expansão iniciada em 1968.

Mas seria realmente uma questão de eficiência? A concentração da renda, a redução dos salários dos trabalhadores, o consumismo da classe média e da tecnocracia arrivista, o "export-drive", obedeceriam somente a ditames técnicos? Então por que alguns setores do empresariado, que tiveram seu espaço de acumulação restringido, clamariam por maior "poder de barganha" junto ao Estado? Por que até 1969, se ia às ruas protestar contra o "arrocho salarial" e clamar por liberdades sindicais e pelo restabelecimento da democracia? Por que a proposta do governo era técnica e as respostas da sociedade eram políticas? De forma esquemática, estas seriam as peças centrais de um quebra-cabeças chamado Brasil. O aluno de economia assistia perplexo e confuso ao manejo das peças pelos responsáveis pelo "milagre".

Por onde começar a montar o quebra-cabeças?

Esta dissertação tem por objetivo começar a encaminhar e responder algumas indagações neste sentido. Suas conclusões são, todavia, parciais e restritas a período histórico específico. Seu objetivo central é o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, última tentativa de continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista.

No primeiro capítulo expõe-se a estratégia de desenvolvimento proposta para o triênio 1963/65, com o objetivo explícito de dar continuidade ao processo de industrialização em condições de estabilidade da taxa de inflação. Além de apresentar de forma descritiva os principais objetivos do Plano Trienal e suas interarticulações, procura-se ver como as diretivas foram operacionalizadas a nível de política-econômica e como se deu a integração das medidas de curto e longo prazo de forma a preservar a taxa de 7% para o crescimento anual do produto e, simultaneamente, reduzir a taxa de inflação de 50%, em 1962, para 25% no final de 1963.

No segundo capítulo mostra-se como os principais interlocutores do debate econômico, à época, se posicionavam frente às questões mais relevantes para a continuidade do crescimento da economia brasileira. As posições privilegiadas foram a monetarista, a cepalina e a de Ignácio Rangel.

No terceiro capítulo, confrontam-se as principais proposições do Trienal com as propostas alternativas que emergiam do debate político-econômico. O desenrolar do debate será extremamente importante para desvelar, ainda que de forma parcial, as articulações político-econômicas de um período caracterizado pela convergência de uma reversão cíclica inédita na economia brasileira e da tentativa de dar continuidade ao projeto nacional-desenvolvimentista.

Por fim, no quarto capítulo levantaram-se algumas especificidades da crise político-econômica por que passou o Brasil nos primeiros anos da década passada. Com a fi

nalidade de avaliar se o caráter errático assumido pela política-econômica era fruto da incompetência técnica de seus formuladores, ou da ausência de condições políticas para gerir a crise econômica. Paralelamente, mostra-se como, na verdade, o debate econômico do início dos 60 não permitia uma compreensão sistemática e abrangente da crise por que passava o capitalismo no Brasil e propõe-se uma interpretação alternativa para a mesma.

Ao encerrar este trabalho não poderia deixar de agradecer aos amigos Eduardo Ribeiro Coutinho, Fernando Cardim, Fernando Costa, George Kornis e Júlio Sérgio G. de Almeida, pela discussão dos originais. Embora as colocações aqui enfatizadas sejam de inteira responsabilidade do autor, os comentários desses companheiros foram extremamente valiosos para melhor compreensão do período analisado. Gostaria, ainda, de agradecer a Maria da Luz Alves e Silva pelo trabalho de revisão e a Gláucia Maria Rizzon pela datilografia desta dissertação. A Carlos Lessa, orientador e amigo, a certeza de que esta empreitada seria inviável sem seu apoio.

Rio de Janeiro, 05 de abril de 1979.

I N D I C E

CAPÍTULO I: O TRIENAL: A SOLUÇÃO TÉCNICA	01
CAPÍTULO II: A CONTROVÉRSIA POLÍTICO-ECONÔMICA CONTEMPORÂNEA.....	46
1. Campos, a autoridade da moeda	48
2. CEPAL, a supremacia da indústria	53
3. Rangel e o capitalismo financeiro de Estado	67
CAPÍTULO III: TENTATIVA MALOGRADA	74
CAPÍTULO IV: UM BALANÇO DO MALOGRO	111
CONCLUSÕES	141
BIBLIOGRAFIA	158

C A P I T U L O I

O TRIENAL: A SOLUÇÃO TÉCNICA

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econô-
mico e Social, publicado a 30 de dezembro de 1962, foi ela
borado por uma equipe liderada ... por Celso Furtad
do, durante os momentos finais da híbrida presidência "par
lamentar" de João Goulart.

A queda da taxa de crescimento do produto -
3,5% em 1962 contra 7,7% em 1961 -; a ameaça de espiral infl
acionária - elevação de 50% do nível geral de preços em
1962 -, aliadas à instabilidade política, ocasionavam gra-
ves transtornos ao desenvolvimento do país, exigindo algum
tipo de solução. Neste sentido, logo após a "restaura-
ção do presidencialismo", o Trienal tornou-se, de janeiro
a maio de 1963, a proposta de continuidade do nacional -
desenvolvimentismo. O documento síntese do Plano Trienal
proporia, assim, oito objetivos básicos que deveriam nor-
tear a ação do governo durante o período 1963/1965. Resum
idamente, estes objetivos seriam:

- 1º) manter uma elevada taxa de crescimento
do produto;
- 2º) reduzir de forma gradual o processo infl
acionário;

- 3º) reduzir o elevado custo social,caracte_rístico do desenvolvimento brasileiro, melhorando a distribuição de seus bene_fícios;
- 4º) intensificar a ação do governo nos cam_pos da educação, pesquisa, tecnologia e saúde pública;
- 5º) reduzir as desigualdades regionais;
- 6º) eliminar progressivamente os "entraves institucionais" à continuidade do desenvolvimento. Dentre esses "entra-ves" destacava-se a estrutura agrária;
- 7º) refinanciar a dívida externa
- 8º) assegurar ao governo uma unidade de co_mando crescente dentro de sua própria esfera de ação.

A simples apresentação esquemática dos objetivos, tal como no documento síntese, poderia levar a crer que o Plano lhes conferia a mesma prioridade. Tal impressão, porém, não subsiste à análise mais aprofundada. É a evidência que nem todos poderiam ser vistos como grande estratégia ou diretiva do planejamento; ao contrário, constituíam-se como suas decorrências ou pré-condições. Co_mo diretiva o Trienal se propunha a continuidade da industrialização. Tal continuidade ficaria subordinada a um objetivo imediato, reduzir a

pressão inflacionária e outro mediato, assegurar a continuidade da taxa de crescimento do produto nacional a 7% ao ano até 1965.

O Plano Trienal não conferia aos dois objetivos acima a mesma importância, porque segundo ele, em finais de 1962, a economia brasileira continuava a manter uma elevada taxa de crescimento do produto. Entretanto, como a possibilidade de endividamento externo da economia e a capacidade financeira do setor público, dados os parâmetros institucionais legais, chegavam a seus limites possíveis, para continuar mantendo a taxa histórica de crescimento do quinquênio anterior, o planejamento deveria atuar no sentido de elevar a eficiência dos investimentos, tarefa bastante difícil em condições de inflação progressiva. Assim sendo, o objetivo mais imediato do Trienal seria "planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que, em uma fase subsequente pudesse planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade".⁽¹⁾

O planejamento colocava-se, deste modo, como a forma mais eficaz de gestão do aparelho de Estado e dos recursos econômicos. A curto prazo, tal eficiência reconduziria o sistema à estabilidade e, a longo prazo, responderia pela melhor utilização da capacidade produtiva já instalada no país e por uma seleção mais adequada dos novos

(1) BRASIL - Presidência da República. Documento Síntese do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. RJ, s/Ed., 1962. p. 13.

investimentos, de forma a elevar a relação produto-capital e manter a taxa de crescimento do produto. Esta idéia do planejamento, como uma alternativa "às forças naturais do mercado" para garantir o crescimento com estabilidade do nível geral de preços foi colocada por Furtado como uma diretriz básica à ação do governo, que se exerceria através de um conjunto de medidas visando:

1º) "assegurar que se realizasse o montante de investimentos requeridos para que fosse alcançada a taxa de crescimento prevista, e;

2º) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajustasse, com mínimo de desperdício de recursos, à evolução da demanda". (2)

A manutenção da taxa de crescimento requeria, então, um planejamento das inversões em função da continuidade do processo substitutivo. Contudo, a orientação e o controle dos investimentos não seriam suficientes para garantir a efetivação dos mesmos. Para tal, duas outras condições se imporiam: captar recursos adicionais para o setor público por meios não inflacionários e manter o nível das importações. Na verdade, os três pontos colocados - planejamento das inversões, financiamento não inflacionário do déficit público e manutenção da capacidade para importar - constituíam-se em pré-requisitos à con

(2) Idem. Ibidem. p. 5.

tinuidade do ritmo de crescimento na estrutura do Trienal. Assim, o segundo, sétimo e oitavo objetivos gerais enunciados pelo Plano colocavam-se tão somente como "preservadores" da tendência de crescimento a longo prazo.

Quanto ao financiamento não inflacionário do déficit público, embora pré-condição para reduzir a pressão inflacionária e posterior intensificação do crescimento, não foi tratado a nível de enunciado dos objetivos básicos. Entretanto, quando o Plano passa a propor a instrumentalização da política gradualista de controle do processo inflacionário, o combate ao desequilíbrio do setor público ganha condição de objetivo básico do planejamento da economia brasileira. No item iii da parte II da Introdução, o documento coloca: "Os dois objetivos básicos indicados - captação adicional de recursos para o setor público por meios não inflacionários e manutenção do nível das importações mediante refinanciamento da dívida externa - são componentes necessários de todo planejamento da economia brasileira que vise a manter uma elevada taxa de crescimento e a recuperar progressivamente a estabilidade. As projeções globais da economia pressupõem uma tomada de posição com respeito a esses pontos básicos da política econômica".⁽³⁾

No tocante às desigualdades pessoais e re-

(3) Idem. Ibidem. p. 22.

gionais de renda, embora colocadas como pontos básicos a serem perseguidos, estavam condicionadas aos resultados da política de estabilização que, sendo positivos, armariam as condições para a implementação de políticas econômicas redistributivistas. Como postulava o Trienal, "o que se pretendia com o planejamento era a manutenção da taxa de crescimento e a redução progressiva da pressão inflacionária, a fim de que se tornasse factível lograr, também, a redução do custo social e das desigualdades regionais do desenvolvimento. Tendo em conta que a taxa de crescimento vinha sendo mantida, a preocupação central do planejamento deveria ser a redução da inflação, cuja consecução tornaria possível reduzir as desigualdades pessoais e regionais".⁽⁴⁾

Segundo tal abordagem, a manutenção do crescimento do produto e a redução significativa da taxa de inflação, garantiriam incrementos de salários reais a taxa idêntica a do aumento de produtividade do conjunto da economia. A elevação dos salários reais responderia, assim, por uma atenuação dos efeitos negativos do desenvolvimento anterior sobre a renda pessoal.

Em termos das desigualdades regionais, a orientação dos gastos públicos e, precípuamente, uma reorientação da política cambial, tornando-a mais favorável às regiões com saldo exportador, responderiam pela atenuação dos desequilíbrios entre os níveis de renda das diferentes regiões.

(4) Idem. Ibidem. p. 18.

O único objetivo cuja consecução não foi claramente colocada pelo Trienal como condição ou decorrência da manutenção da tendência de crescimento e/ou da estabilidade do nível de preços foi o de "eliminar os entaves institucionais responsáveis pelo desgaste dos fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos, principalmente na agricultura".⁽⁵⁾ Essa autonomia do objetivo "reformas de base" explicava-se muito mais pela necessidade do Plano incorporar em seu discurso algumas proposições de caráter nacional - desenvolvimentista do que por alguma coerência analítica interna do próprio discurso. Não ficou demonstrado que a estrutura agrária brasileira se constituísse num obstáculo estrutural que deveria ser removido para a continuidade do desenvolvimento. E mesmo se ficasse, este objetivo continuaria a ser uma peça estranha ao diagnóstico da economia brasileira exposto no Trienal. Este foi encaminhado no sentido de mostrar como e porque os setores externo e público se converteram nos dois fatores básicos de desequilíbrio do sistema e porque caberia ao planejamento econômico superá-los de forma a que se recuperasse uma estabilidade adequada do nível de preços e se mantivesse o ritmo de crescimento. Como assinalou Carlos Lessa, "o Plano caracterizava-se pelo esforço de compatibilizar a meta global de aumento da economia que preservasse a taxa histórica de crescimento com um esforço de estabili-

(5) Idem. Ibidem. p. 9.

zação. Sendo o Plano, primordialmente, uma crítica das medidas usuais de curto prazo e a procura de uma adequação entre estas medidas e os objetivos de longo prazo, destacou implicitamente os problemas de uma integração, no mesmo modelo, de medidas de curto prazo e longo prazo". (6)

A hipótese inicial do diagnóstico era que a industrialização se apoiara diretamente na substituição de importações e a acumulação no setor industrial era reforçada pela pressão inflacionária que vinha acompanhando o processo substitutivo. Quando este atingiu os setores de bens de capital e de bens intermediários, exigindo investimentos de longa maturação, com implicações financeiras e técnicas qualitativamente diferentes das etapas anteriores da substituição de importações, tornaram-se mais agudas as tensões internas a que foi submetida a economia brasileira devido a queda geral da relação produto-capital dos investimentos.

Tal hipótese era fundada na seguinte articulação: como as unidades técnicas de produção eram cada vez mais "capital intensivas", o requisito de capital necessário à produção industrial tenderia a ser cada vez maior do que o aumento da mão-de-obra requerida para a mesma produção. Vale dizer, com a substituição de importações de bens de produção haveria, concomitantemente, uma

(6) LESSA, C. Quinze Anos de Política Econômica. Campinas, UNICAMP, mimeo, 1976. p. 126.

queda na relação produto-capital e um aumento na relação capital-trabalho.

Nesta fase superior da substituição de importações, o quinquênio 1957/1961 foi apontado pelo Plano como um período em que a economia brasileira fez importantes progressos. Contudo, se o Trienal foi claro na avaliação da importância deste período para a diversificação da estrutura de oferta da economia brasileira, ele foi ambíguo quanto à continuidade do dinamismo do processo de substituição de importações.

Nas primeiras páginas do documento, quando seus autores elaboraram um "Resumo do Plano",⁽⁷⁾ pode-se constatar que as possibilidades dinâmicas do processo substitutivo ainda não se haviam esgotado. Por isso, as "modificações estruturais" no interior da indústria deveriam continuar com intensidade, aumentando gradativamente a participação da oferta interna de bens intermediários e, principalmente, de equipamentos. As previsões realizadas seriam no sentido de, ao término do triênio 1963/1965, a indústria do país contribuir com mais ou menos 70% dos bens de capital que a economia necessitasse para manter sua taxa de crescimento. Sob este aspecto, desde que resolvidos os problemas de financiamento interno e externo, a substituição de importações continuaria a impulsionar

(7) BRASIL - Presidência da República. op. cit. p. 9.

nar o crescimento do produto, estando afastada qualquer tendência de tipo estagnacionista.

Na análise das "Características e Tendências do Desenvolvimento Recente",⁽⁸⁾ a avaliação do Plano sobre o processo substitutivo, todavia, já não era esta. O diagnóstico não apontava mais o setor externo como o principal fator condicionante do nível de atividade econômica interna. A simples manutenção de um nível elevado de atividade produtiva engendraria um volume de investimentos capaz de manter a economia crescendo a mesma taxa do período 1957/1961. Neste sentido, as possibilidades de crescimento induzido pelo estrangulamento externo, pareciam haver-se esgotado com o Plano de Metas. Ao término da sua implantação o desenvolvimento da economia brasileira passou a ser resultante de sua dinâmica interna. Desta forma, os problemas que se colocariam para o triênio 1963/1965, seriam: reduzir a pressão inflacionária herdada do período de substituição de importações de forma a elevar, a médio prazo, o coeficiente de poupança interna; e planejar os investimentos, aumentando a eficácia dos mesmos, superando os pontos de estrangulamento em setores básicos e ocupando a capacidade produtiva ociosa. Segundo o próprio Trienal, "a taxa de crescimento da economia brasileira passaria a depender, no futuro próximo, principalmente da intensidade com que se utilizasse a capacidade produtiva já instalada no país

(8) Idem. Ibidem. pp. 23/42.

e, em menor escala, da evolução da relação de preços do intercâmbio com o exterior e da entrada líquida de recursos externos".⁽⁹⁾

Apesar de se apreender duas posições distintas acerca do estágio que o processo de substituição de importações havia atingido no Brasil, parece que a segunda era mais retórica e tinha o intuito de convencer nossos credores internacionais de que o acúmulo de dívidas a curto e médio prazo era função do grande esforço efetuado para internalizar a produção de equipamentos e de determinados insumos básicos. O Plano previa que, uma vez ultrapassada aquela fase de substituição e concentrando-se os esforços do governo no estímulo às atividades exportadoras, nossa posição devedora, no final de 1965, manter-se-ia a mesma de 1962, US\$ 2.700 milhões. Desta forma, conseguindo-se reescalonar o endividamento externo para amortizá-lo em período mais longo, o seu serviço torna-se-ia perfeitamente compatível com o nível de importações requerido para a manutenção da taxa de crescimento.

A posição acima exposta parece encontrar respaldo nas próprias colocações de Furtado imediatamente após a sua experiência como Ministro Extraordinário para o Planejamento. Em ensaio escrito no segundo semestre de 1963, As Causas Econômicas da Crise Atual, o autor confessava que "o esgotamento dos fatores que sustentaram o

(9) Idem. Ibidem. p. 42.

processo de industrialização ocorreu antes que a formação de capital alcançasse a necessária autonomia com respeito ao setor externo ... Existe ampla evidência de que a industrialização levou o Brasil muito perto daquela posição em que o desenvolvimento é um processo circular cumulativo que cria os próprios meios que necessita para seguir adiante. No caso do Brasil, esse ponto seria alcançado quando superada a barreira da capacidade para importar. A economia teria, então, atingido aquele grau de diferenciação em que a orientação dos investimentos passa a ser um problema de opções econômicas, sem as limitações físicas de uma capacidade para importar racionada". [10]

A permanente insuficiência da capacidade para importar, exigindo modificações constantes na estrutura da oferta interna como requisito para o desenvolvimento, constituiu-se no foco primário da pressão inflacionária. Tal pressão, principalmente durante a segunda metade da década de 50, era reforçada pelo esforço do governo para garantir a renda do setor exportador (compras internas de café). Isto porque o setor público contava com uma fonte adicional de recursos de caráter tributário advinda do controle do sistema cambial com taxas múltiplas. Pelos levantamentos realizados pelo Trienal, "em 1956, a receita líquida obtida através das diferenças de câmbio proporcionou ao governo da União recursos que alcançaram 42% de sua receita orçamentária. Como o montante desses recursos foi

[10] FURTADO, C. Dialética do Desenvolvimento. RJ, Ed. Fundo de Cultura, 1964. p. 120.

utilizado, basicamente, no pagamento de subsídios à lavoura cafeeira, garantindo a aquisição dos excedentes de café, em 1960 estes recursos só representavam 2% da receita". (11)

O setor público tornou-se o principal fator de desequilíbrio, gerador de pressão inflacionária, porque, à medida que expandia seus investimentos a taxas sem precedentes, diminuía seus recursos de caixa. Como os investimentos infra-estruturais requeridos pela urbanização e industrialização, bem como a instalação e ampliação das indústrias de base, estenderam substancialmente o período de maturação no conjunto do processo de formação de capital, as necessidades de financiamento aumentaram em montante e prazo. Ora, a substituição de importações ocorrida no quinquênio 1957/1961, ao aumentar o volume de poupança interna requerido por unidade de capacidade instalada e o prazo de maturação dos investimentos, aprofundou o processo inflacionário, tornando seu combate o primeiro objetivo do Trienal.

A agricultura, embora não fosse colocada pelo Plano como um dos determinantes principais nem da tendência de crescimento nem do processo inflacionário, interferia em ambos. O crescimento intenso da demanda de produtos primários, consequência da industrialização acelerada, e a relativa rigidez do setor primário resultaram,

(11) BRASIL - Presidência da República. op. cit. p. 42.

segundo o Trienal, numa elevação maior dos preços dos produtos agrícolas que dos preços dos produtos manufaturados. Esta maior elevação afetava a despesa das indústrias com operações industriais e elevava o custo de vida das populações urbanas, corroborando, assim, a propagação do processo inflacionário. Esta transferência de renda da indústria para a agricultura também afetava negativamente a taxa de crescimento do produto. Primeiro porque o setor agrícola apropriava-se de parte do excedente que, de outra forma, poderia ser investido no setor dinâmico da economia, o industrial. Depois, porque dadas as características da estrutura agrária brasileira, o aluguel da terra retinha o excedente apropriado pela agricultura em poucas mãos. Desta forma, "desfalcado de parcela substancial do seu excedente de produção, que o colocaria em contato com a economia de mercado, monetária, o campones sem terra não poderia contribuir significativamente para a expansão do mercado de produtos industriais ... A distribuição fortemente regressiva da renda agrícola, ensejada pelas formas de exploração da propriedade, não permitia que os ganhos de produtividade, bem como a transferência de renda do setor urbano para o agrícola, através do mecanismo de preços, atingissem as massas rurais, pois que eram absorvidas, na sua maior parte, pelo pagamento do aluguel da terra. Estes incrementos de renda, não se convertendo em fator de elevação dos padrões técnicos da agricultura

tornavam mais onerosa a industrialização".⁽¹²⁾

Apesar da diversidade de questões tratadas no diagnóstico da economia brasileira pelo Plano Trienal, duas delas mereceram especial destaque: a continuidade da taxa a que o produto vinha se expandindo desde 1957 e os desequilíbrios oriundos de tal crescimento. Como coloca o próprio Plano, "a visão de conjunto do processo econômico é dada não só pelo índice de crescimento do produto real, como também pelas tensões internas acarretadas pelo esforço de crescimento, as quais podem ser reveladas pelo indicador mais geral do nível de preços".⁽¹³⁾ Vale dizer, a execução do Plano de Metas, embora se tivesse traduzido em elevadas taxas de crescimento, intensificou os desequilíbrios da economia brasileira. Dentre estes, a inflação foi o mais aguçado. "Estudos preliminares mostraram que passaríamos de uma taxa de 50%, em 1962, para 100% em 1963, o que faria perigar inclusive a própria taxa de crescimento do produto. Diante deste quadro, detectou o Plano os fatores primários de desequilíbrio - setores externo e público - indicando os dois objetivos básicos a serem perseguidos: a) manutenção do nível das importações, através do refinanciamento da dívida externa e b) captação, por meios não inflacionários, de recursos para o setor público. Tais objetivos estariam, por sua vez,

(12) Idem. Ibidem. pp. 146/7.

(13) Idem. Ibidem. p. 24.

condicionados a uma política de defesa da alta taxa de in vestimentos. Pretendia-se, em última instância, encontrar novas alternativas de financiamento dos dispêndios públicos, sem sacrificar os investimentos privados. Isolados a política salarial e o comportamento do setor externo, a recuperação da estabilidade dependeria fundamentalmente da forma de financiar o déficit do Tesouro e da política de crédito ao setor privado".⁽¹⁴⁾

Passaremos agora a observar como seriam operacionalizados os principais problemas detectados pelo diagnóstico, cujo combate se traduziu nos objetivos do Plano. Vale dizer, quais os meios propostos pelo Trienal para "assegurar que se realizasse o montante de investimentos requerido para que fosse alcançada a taxa de crescimento prevista, de 7% ao ano; e para orientar estes investimentos à evolução da demanda e, em particular, às ne cessidades de substituição de importações determinadas pe las limitações da capacidade para importar".⁽¹⁵⁾

A análise das diversas soluções para o pro blema do desequilíbrio da economia brasileira, levou o Plano a considerar como mais acertada, objetivando a manu tenção de taxa de crescimento, a programação de um nível de dispêndio do Tesouro Nacional compatível com a participação que o setor público vinha efetivamente alcançando no

(14) LESSA, Carlos - op. cit. p. 127

(15) BRASIL - Presidência da República. op. cit. p. 8.

produto. Como sublinhou Carlos Lessa, "a idéia central que prevaleceu no combate ao desequilíbrio interno foi a de que em todos os anos o governo iniciava o período com uma perspectiva de gastos representando, aproximadamente, 18% do produto nacional. Mas, ao fim do ano tal percentagem caía para 14%; tudo se passava, portanto, como se a tentativa de aumento de participação do governo na produção fosse frustrada pela elevação de preços. Na medida mesma em que o governo procurava gastar mais, acelerava a inflação e sua participação voltava ao nível de 14%".⁽¹⁶⁾ Contudo, esse nível de dispêndio ainda seria superior a aquele que poderia ser financiado por meios não inflacionários. "Para equilibrar de imediato o setor público, seria necessário admitir redução sensível de sua participação no produto ou captar recursos no mercado de capitais em escala que dificilmente permitiria a manutenção do nível dos investimentos privados. Para evitar qualquer dessas soluções, ambas incompatíveis com a manutenção da taxa de crescimento, será necessário reduzir, do ponto de vista relativo, o consumo, através da elevação da carga fiscal e da admissão de uma taxa de inflação calculada".⁽¹⁷⁾ Além dessas duas medidas o Plano explicitou ainda as seguintes: redução do dispêndio público programado, captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e mobilização de recursos monetários.

(16) LESSA, Carlos - Ibidem. p. 127.

(17) BRASIL - Presidência da República. Ibidem. p. 56.

Quanto à redução do consumo, embora o trecho do Trienal acima citado desse margem a interpretações de que se estivesse propondo a redução do componente de consumo da demanda agregada para diminuir, assim, a pressão desta sobre a oferta, não se encontram outras referências que fundamentem tal colocação. Os dois meios apontados para tal - elevação da carga fiscal e programação financeira para o Tesouro Nacional - não são explicitados no sentido de contribuírem para uma queda do consumo corrente da economia. No tocante à elevação da carga fiscal, o Plano não chegou sequer a apontar medidas concretas que a viabilizassem. No que se referia à programação financeira compatível com uma taxa de inflação de 25%, para 1963, encontrava-se bem explicitada a necessidade de reduzir progressivamente os subsídios ao consumo de trigo, combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo e das tarifas de serviços públicos. Na verdade, esta foi a única medida concreta do Trienal que afetaria o consumo, obviamente se nos abstermos do que representaria para a liquidez da economia reduzir a expansão dos meios de pagamento de 61% (1962) para 34% (1963).

Quanto às outras três medidas - redução do dispêndio público programado, captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e mobilização de recursos monetários - houve uma previsão mais pormenorizada para 1963. As perspectivas de estabilização para 1964, somente deveriam ser definidas quando avaliada a performance do nível geral de preços em 1963. O Quadro I apresenta a programação financeira do governo para 1963.

Quadro I: Programação Financeira para o Tesouro Nacional

(Cr\$ bilhões)

1. Receita	
Previsão Orçamentária	737,3
2. Despesa	
Total Autorizado no Orçamento	1.023,0
Insuficiência de Dotações Orçamentárias	40,0
Créditos Especiais Provindos de 1962	39,0
Créditos Especiais a serem Votados no Exercício..	60,0
Despesas a serem Realizadas sem Crédito	60,0
Financiamentos	40,0
Aumento do Funcionalismo(40% a partir de abril)..	120,0
Resíduos Passivos	130,2
Total do Dispêndio Potencial	1.512,2
3. Déficit Potencial (2-1)	774,9
4. Economia e Adiantamento a efetuar	
Plano de Economia	260,0
Despesas Obrigatórias Diferidas	30,0
Despesas Levadas a Resto a Pagar	84,9
Pagamentos Diferidos para 1964 com Data Certa ...	50,0
Créditos Especiais a serem Transferidos p/1964...	50,0
Total do Item 4	474,9
5. Déficit de Caixa Programado	
Despesa de Caixa Efetiva	1.037,3
Receita	737,3
Déficit	300,0

Fonte: Plano Trienal, pág. 58.

Naquele ano o orçamento da União apresentaria, para um dispêndio total de Cr\$ 1.512,2 bilhões, uma receita de apenas Cr\$ 737,3 bilhões. O déficit potencial do Tesouro Nacional seria, assim, de Cr\$ 774,9 bilhões, o que elevaria a taxa de inflação a 100%. Para evitar um desequilíbrio monetário desta magnitude, o Trienal propunha um corte de Cr 474,8 bilhões nas despesas federais. Cabe destacar a importância dos cortes nos subsídios ao consumo do trigo e dos derivados de petróleo. A manutenção daqueles significaria Cr\$70 bilhões de gastos adicionais com o trigo e diminuição de Cr\$ 80 bilhões na arrecadação do imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes. O déficit de Cr\$ 300 bilhões programado deveria ser coberto através dos depósitos vinculados à venda de câmbio (Cr\$ 140 bilhões) e depósitos obrigatórios dos Bancos Comerciais à ordem da SUMOC (Cr\$ 100 bilhões), que poderiam ser convertidos em letras do Tesouro Nacional.

As emissões de papel moeda não deveriam ultrapassar Cr\$ 110 bilhões em 1963, contra os Cr\$200 bilhões do ano anterior. Isto resultaria numa expansão prevista de 34% para os meios de pagamento, correspondente a igual expansão do produto em termos nominais. Como o produto interno real deveria crescer de 7% em 1963, o aumento do nível geral de preços seria de 25%.

O crédito do setor privado deveria crescer num montante correspondente à elevação do nível de preços adicionado ao aumento do produto real. Os tetos fixados

para a Carteira de Crédito Geral e Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil corresponderiam a essa expansão. Por isso, a expansão do crédito não deveria ultrapassar, até o final de 1963, Cr\$ 62 bilhões (26,8%) na Carteira Geral e Cr\$ 54,4 (27,1%) na Carteira Agrícola e Industrial. A política de redesconto e de recolhimento de depósitos por conta da SUMOC deveria assegurar idêntico comportamento aos bancos comerciais privados. A manutenção dos investimentos privados seria obtida através da expansão do saldo dos empréstimos ao setor pelo sistema bancário a taxa semelhante à do incremento programado para o produto.

O setor externo era o outro fator primário de desequilíbrio apontado pelo Trienal, traduzindo-se também numa crescente elevação do nível de preços. A razão fundamental para que o setor externo fosse fator de desequilíbrio era que a nossa capacidade para importar vinha permanecendo praticamente a mesma nos últimos anos ao passo que a procura de importações, por força do crescimento econômico, avolumava-se cada vez mais. Dada a elevada taxa de investimentos que vinha se realizando na economia brasileira desde 1957 e a concomitante deterioração dos termos de intercâmbio, o triênio herdaria uma forte concentração dos compromissos externos. O Quadro II indica as projeções dos déficits do balanço de pagamentos, de 1963 a 1965.

Quadro II: Síntese das Projeções do Balanço de Pagamentos

1963/1965

(US\$ milhões)

Discriminação	1963	1964	1965	Total do Triênio
1. Mercadorias e Serviços	-203	-183	-159	-545
1.1. Exportações FOB	1.397	1.457	1.511	4.365
1.2. Importações FOB	1.200	1.220	1.250	3.670
Balanço Comercial	197	237	261	695
1.3. Serviços	-400	-420	-420	-1.240
Receita	105	110	115	330
Despesas	505	530	535	1.570
a) Fretes	95	95	95	285
b) Rendas de Inv.	160	175	165	500
c) Outros	250	260	275	785
2. Donativos	-	-	-	-
3. Transações Correntes(1+2)	-203	-183	-159	-545
4. Débitos de Capitais	-465	-465	-355	-1.285
5. Déficit (3+4)	-668	-648	-514	-1.830
6. Ingressos de Cap. Auton.	405	420	445	1.270
6.1. Investimentos	100	100	110	310
6.2. Empréstimos e Financ.	305	320	335	960
7. Déficit não Coberto por Capitais Autônomos (5+6)	-263	-228	-69	-560
8. Capitais Compensativos	263	228	69	560
8.1. Refinanciamento	63	33	20	116
8.2. A Descoberto	200	195	49	444

Fonte: Plano Trienal, pág. 67.

Na análise da evolução do balanço de pagamentos constatou-se que as transações comerciais apresentariam saldos positivos. Apesar da situação desfavorável do nosso comércio exterior, as exportações seriam suficientes para atender as necessidades de importação de mercadorias e serviços reais requeridos pela manutenção da taxa de crescimento. Todavia, as obrigações atreladas ao item serviços financeiros (lucro, dividendos, juros, seguros, etc.) atuaram com sinal inverso resultando um saldo de transações correntes sempre negativo. O total dos débitos de capitais projetados para o triênio somava-se àquele saldo totalizando um déficit de US\$ 1.830 milhões para o período. O volume total de US\$ 1.520 milhões que o Brasil necessitaria no triênio seria exclusivamente destinado ao pagamento de amortizações e juros no montante de US\$ 1.662 milhões, ou seja, ao atendimento dos encargos financeiros externos do país.

Com base nesta situação, o Trienal estabeleceu três objetivos básicos para o setor externo: sustentar as importações para manter a taxa de crescimento da economia; discutir o reescalonamento da dívida acumulada e estimular as atividades de exportação. Para atingir tais objetivos, à parte a negociação com nossos credores internacionais, a política cambial seria a "pièce de resistance" do planejamento. Esta seria orientada no sentido de assegurar ao setor exportador um nível de renda real capaz de estimulá-lo a manter um adequado esforço de vendas no exte

rior e de evitar que as importações sobrepassassem a efetiva capacidade para importar. Sobre este ponto, assinalava-se que a disciplina das importações seria cuidadosamente supervisionada e constituiria parte essencial da política de estabilização. Para tal, as taxas cambiais deveriam ser ajustadas progressivamente, de modo que, em termos reais, se iguallassem ao nível interno dos preços. Deveriam também ser mantidos os controles cambiais já existentes e os depósitos obrigatórios na SUMOC vinculados às vendas de câmbio.

A apreciação das medidas de política econômica que seriam acionadas pelo Plano Trienal evidencia, pelo menos para o primeiro ano de sua execução, a primazia das políticas monetária e cambial que deveriam responder pela gradual diminuição do processo inflacionário de forma que o ritmo de crescimento não fosse penalizado. "Resumindo, vê-se que o Plano, em função de certas taxas programadas de inflação, propunha limites ao gasto e a receita públicos e às operações financeiras e bancárias, que situassem a criação de moeda a nível compatível com a alta de preços projetada".⁽¹⁸⁾

Este controle da inflação seria gradual para não sacrificar a continuidade das inversões públicas e privadas, para aumentar a eficácia dos investimentos, devendo, assim, permitir ao planejamento adequar as medidas

(18) LESSA, Carlos. op. cit. p. 131.

de estabilidade aos objetivos de longo prazo.

A segunda parte deste capítulo terá justamente como objeto de apreciação este "aspecto maior" do Trienal - integração das medidas de curto com os objetivos de longo prazo - conforme declarações do próprio Ministro Extraordinário para o Planejamento, na época, ao Congresso Brasileiro.⁽¹⁹⁾ Procurar-se-á verificar se as medidas de política econômica destinadas a combater o déficit público e a manter o nível das importações eram as mais adequadas para tais finalidades; se o objetivo de estabilidade, bem como os meios para alcançá-lo, não comprometeria a manutenção do crescimento e se o diagnóstico da economia realizado pelo Trienal comportaria uma hipótese de continuidade da taxa de crescimento, a partir da qual seriam manipuladas as demais variáveis econômicas.

"Ao projetarem-se as atividades econômicas para o próximo triênio, foi indicado que o elevado nível de investimentos previsto deverá realizar-se em condições de crescente diminuição da pressão inflacionária, para o que é necessário proceder a uma estrita planificação dos dispêndios públicos com base num esquema de financiamento compatível com os investimentos privados esperados e com o comportamento do setor externo".⁽²⁰⁾

(19) LESSA, Carlos. Ibidem.p. 126.

(20) BRASIL - Presidência da República. op. cit. p. 55.

O financiamento do déficit do Tesouro por meios não inflacionários implicaria em captação de recursos do setor privado, o que, todavia, não deveria reduzir a capacidade do setor privado para manter o nível necessário de seus investimentos. Por outro lado, a redução do déficit não poderia implicar em diminuir a participação dos investimentos públicos no produto. A equipe de Furtado projetou para 63, uma taxa de inflação de 25%, que estaria assegurada, caso se conseguisse elevar a carga fiscal, reduzir o dispêndio público e captar recursos do setor privado no mercado de capitais. Tais expedientes assegurariam uma expansão de crédito compatível com o nível de aumento previsto para os meios de pagamento.

Partir-se-á agora para analisar as medidas de política econômica que o Trienal propunha para alcançar cada uma das diretivas: elevação da carga fiscal, redução do dispêndio público programado e captação de recursos do setor privado no mercado de capitais.

A elevação da carga fiscal para responder aos objetivos do Trienal - aumentar os recursos governamentais (curto prazo) e diminuir o custo social do desenvolvimento (longo prazo) - deveria ser encaminhada como uma proposta de reforma do Imposto de Renda.

As reformas de base, onde se incluía a reforma fiscal, por serem matéria a ser apreciada pelo Congresso Nacional, só estavam no Plano como diretrizes bá-

sicas que, uma vez admitidas, poderiam ser aprofundadas no sentido de tornar as reformas previstas em efetivos instrumentos de política de desenvolvimento. Como comenta Paul Singer, "o próprio Sr. Celso Furtado, em debate com estudantes em São Paulo, afirmou que se o governo tivesse obtido mais Cr\$ 70 bilhões pelo aumento do Imposto de Renda, não precisaria ter cortado o subsídio ao trigo. Infelizmente, o Executivo que conseguiu arrancar de uma maioria parlamentar relutante diversos gabinetes, numerosas delegações de poder e mesmo uma emenda constitucional, mostrou-se incapaz de obter do Congresso uma adequada legislação do Imposto de Renda. Assim, são os consumidores de pão os que ajudam o governo a emitir menos".⁽²¹⁾ Assim, esta injunção do poder político no planejamento responderia não só pela ambiguidade do tratamento dos chamados obstáculos estruturais ao desenvolvimento no diagnóstico do Trienal, como, sobretudo, pela natural incapacidade de sua equipe em propor alternativas técnicas para problemas políticos.

Quanto aos outros objetivos imediatos - redução do dispêndio e captação de recursos do setor privado no mercado de capital - há um detalhamento maior de como atingí-los.

Examinando-se a composição do dispêndio público chama atenção o fato da taxa de crescimento do con-

(21) SINGER, Paul. Desenvolvimento e Crise. RJ, Ed. Paz e Terra, 1977. p. 115.

sumo público e das transferências, durante a década de 50, não terem crescido a taxas mais elevadas do que a do dispêndio total. Os itens responsáveis pelo crescimento do dispêndio público foram os subsídios e, sobretudo, a partir de 1956, os investimentos. Estes, realizados sem o apoio de um adequado esquema de financiamento, foram apontados como a principal causa do agravamento inflacionário. O quadro abaixo evidencia a participação dos investimentos públicos na formação de capital do país.

Quadro III: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO - 1955/1963 - PREÇOS CORRENTES

ANO	SETOR	SETOR PRIVADO			SETOR PÚBLICO			TOTAL		
		Valor Absoluto	Índice de Crescimento nominal	% no total da FBKF	Valor Absoluto	Índice de Crescimento nominal	% no total da FBKF	Valor Absoluto	Índice de Crescimento nominal	Total (%)
1955		84.064.000	100	79,03	22.300.000	100	20,97	106.364.000	100	100,00
1956		113.997.000	136	81,02	26.700.000	120	18,98	140.697.000	132	100,00
1957		125.464.000	149	72,53	47.500.000	213	27,47	172.964.000	163	100,00
1958		168.391.000	200	71,08	68.500.000	307	28,92	236.891.000	223	100,00
1959		222.327.000	336	76,76	85.500.000	383	23,24	307.827.000	346	100,00
1960		335.997.000	400	72,01	130.600.000	586	27,99	466.597.000	439	100,00
1961		523.935.000	623	75,18	173.000.000	776	24,82	696.935.000	655	100,00
1962		802.790.000	1.050	74,78	257.800.000	1.335	25,22	1.060.590.000	1.110	100,00
1963		1.610.690.000	1.916	76,74	483.100.000	2.129	23,26	2.093.790.000	1.973	100,00

FONTE: IESE/DESE/Centro de Estudos Fiscais (F.E.V.).

Os dados mostram que a participação dos investimentos do governo no crescimento do produto foi bastante relevante a partir de meados dos anos 50 e qualquer corte

dos mesmos afetaria a taxa de crescimento programada. Além disso, como se colocará no capítulo IV deste trabalho, uma queda no volume dos investimentos do Estado tende a afetar negativamente a produção corrente e os investimentos do setor privado, principalmente dos produtores de bens de produção. Desta forma, uma redução dos dispêndios totais, via investimentos públicos, não se coadunaria com a perspectiva de manutenção da tendência de crescimento. Sob este aspecto, os investimentos governamentais que se consignavam no orçamento aprovado para 1963 atingiram valores nominais bem maiores que aqueles do orçamento de 1962. No âmbito federal, o orçamento da União consignou como despesa de capital a importância de Cr\$ 265 bilhões, contra Cr\$ 140 bilhões em 1962, sem se levar em conta as despesas para tal fim integrantes do item transferências, no valor de cerca de Cr\$ 111 milhões. Considerada a programação federal e de suas autarquias chegou-se a um valor aproximado de Cr\$ 540 bilhões para os investimentos de 1963 contra cerca de 280 bilhões em 1962. Para o exercício corrente de 1963 estimou-se que as despesas de capital da União se aloca-riam de acordo com o Quadro IV.

Comentando o aumento do valor nominal dos investimentos do setor público, a Conjuntura Econômica indicava que o governo já teria programado seus investimentos nominais a níveis mais elevados para que, em termos reais, se situassem no mesmo patamar dos de 1962. "Frente ao tremendo déficit que ameaçava o exercício, era de esperar-

Quadro IV: Despesas de Capital da União

(Cr\$ bilhões)

Discriminação	Valor
A) No Orçamento da União* BNDE	22,8
Petrobrás	1,9
Fundo Naval	1,3
Fundo Aeronáutico	1,2
Saúde	18,1
Educação	62,5
Agricultura	12,3
Valorização da Amazônia	11,3
Vale do Rio S. Francisco	5,2
Fundo de Eletrificação	9,2
Brasília	19,0
Rodovias	56,8
Ferrovias	60,0
Telecomunicações	4,7
Navegação	2,6
Saneamento	33,6
Portos	7,9
Desenvolvimento do NE	10,0
Obras contra Secas	17,7
Outras Inversões	31,9
Subtotal	390,0
B) Fora do Orçamento da União	
Brasília	5,0
Rodovias	40,0
Petrobrás ⁽¹⁾	78,0
Outras Autarquias	25,0
Subtotal	148,0
Total	538,0

(*) Inclusive transferências destinadas à investimentos e
e créditos abertos.

(1) De acordo com estimativa do Plano Trienal.

Fonte: Conjuntura Econômica. Fev. 1963. p. 87.

se que as medidas à serem adotadas para debelá-lo chegassem a afetar o volume da programação dos investimentos previstos pelo menos de 35 à 45% ... Com este declínio, a taxa de 1963, situar-se-ia, a grosso modo, ao nível de 1962". (22)

De fato, com o malogro das propostas do Trienal, se observaria, ao longo de 1963, cortes nos investimentos bem mais intensos do que os previstos pela Fundação Getúlio Vargas. Todavia, o Trienal não dava indicações de cortes dos investimentos governamentais em nenhum setor.

No âmbito do Trienal os cortes foram reservados aos subsídios. A retirada do subsídio ao trigo representaria uma economia de Cr\$ 70 bilhões ao Tesouro, em 1963. Aos derivados do petróleo deveria proporcionar aumento de Cr\$ 80 bilhões na arrecadação do imposto único sobre combustíveis e de Cr\$ 40 bilhões na receita bruta da Petrobrás. A redução do déficit proveniente do reajustamento das tarifas de serviços públicos no setor dos transportes e comunicações não é quantificada.

A eliminação dos subsídios responderia a necessidade do Plano diminuir a procura efetiva da economia responsável pela exacerbação do processo inflacionário. Na realidade, o que se provocaria era um aumento dos

(22) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Finanças Públicas - novo recorde de desequilíbrio. Conjuntura Econômica. RJ, Ano XVII, nº 2. Fev. 1963. p. 88.

preços do trigo, pão, transporte e combustíveis, alimentando ainda mais a espiral inflacionária. Isto, porque tanto as empresas quanto os intermediários mercantis repassaram ao consumidor suas elevações de custo. Na época, todavia, as críticas aos cortes dos subsídios não se colocavam nestes termos. Em documento publicado pelo Diretório Acadêmico Nogueira de Paula da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Ceará, em julho de 1963 - A Margem do Trienal - O Professor Josephat Linhares argumentava: "Para os defensores do corte, os preços subsidiados da gasolina diminuíam os recursos do Fundo Rodoviário Nacional, da Rede Ferroviária Federal e da Petrobrás, recursos estes decorrentes do imposto único sobre combustíveis e líquidos. E, ainda, que os baixos preços da gasolina, mantidos pelos subsídios, estimulam seu consumo, acarretando futuras dificuldades à economia do país, desde que só produzimos hoje pouco mais de um terço do petróleo consumido e este grandemente estimulado pelos baixos preços poderá aumentar exageradamente, exigindo a importação, além do petróleo bruto, também da gasolina, se, pela diminuição dos recursos, decorrente dos subsídios, não puder a Petrobrás instalar, em tempo, as refinarias necessárias. Todos esses argumentos, a não ser o do estímulo ao consumo que, pelo menos, teoricamente, se justifica, não tem a consistência que lhes querem emprestar. Não se pode provar que o incremento de preços em virtude de emissões seja superior ao que ocorreu agora, provocado pela elevação do preço da gasolina. Assim, efetivado de súbito o incremento de preços pela suspensão

dos subsídios, os recursos decorrentes de uma maior arrecadação do imposto Único só cresceram nominalmente, pois, em cruzeiros eram imediatamente depreciados. E, ainda, esse súbito aumento de preços, depreciando o poder de compra dos recursos disponíveis no mercado interno, forçará a pressão das classes produtoras no sentido de um maior afrouxamento das medidas anti-inflacionárias, e estaremos vendo o governo a se utilizar dos mesmos meios inflacionistas - as emissões - que, pela suspensão dos subsídios julgou possível evitar". (23)

Outro aspecto da programação financeira do Tesouro Nacional era relativo ao crédito do setor privado. O Plano Trienal previa que o crédito tivesse sua expansão limitada ao aumento projetado para o nível de preços (25%). Todavia, as projeções do Plano parecem ter sido algo otimistas ao subestimar os impactos decorrentes da ampla criação monetária do último trimestre de 1962. De igual modo, a discrepância entre a taxa esperada de inflação pelos empresários (e incorporada em suas operações e expectativas monetárias) e a taxa projetada pelo Plano tornaria difícil a execução do esquema. Com isso, enquanto as necessidades de crédito das empresas cresciam de acordo com a desvalorização efetiva da moeda, os bancos comerciais, face às medidas de restrição do crédito oficial e de prioridade oferecida a algumas linhas de crédito em relação a outras, reduziram o crédito à indústria e ao co-

(23) LINHARES, Josaphat. A Margem do Trienal. CE, Imprensa Universitária do Ceará, 1963. pp. 23/4.

mércio, levando inevitavelmente a economia a uma crise de estabilização.

A outra medida apontada pelo Plano para conter a inflação era a captação de recursos do setor privado no mercado de capitais. O governo objetivava com isso cobrir parte de seus gastos com empréstimos tomados à particulares. O aumento da dívida pública surgia, assim, no Trienal como a alternativa a emissão primária para o financiamento do déficit do Tesouro.

Para evitar que o setor privado devolvesse a pressão às autoridades monetárias, o Plano estabelecia que os depósitos obrigatórios dos bancos comerciais à ordem da SUMOC e os depósitos vinculados às vendas de câmbio poderiam ser convertidos em obrigações do Tesouro e passariam a constituir a alternativa para captação de recursos.

Para concluir a questão referente ao desequilíbrio interno valeria notar que, embora o diagnóstico do Trienal apontasse que as mudanças ocorridas na estrutura produtiva tornariam disfuncional o esquema de financiamento quer para o setor público quer para o setor privado, as propostas para superar tal impasse constituíam-se de medidas ad hoc de curto prazo, relegando a "reforma bancária"⁽²⁴⁾ ao nível das intenções. O desequilíbrio financeiro é simplesmente tratado como uma questão de curto prazo

(24) Sob a designação de reforma bancária o Plano Trienal abrangia todos os problemas relativos à instituição do Banco Central e de outros bancos especializados bem como o aperfeiçoamento da legislação que regularia o funcionamento das instituições financeiras privadas.

zo, de desestabilização do nível de preços. Combate-se, assim, a consequência sem modificar as causas. Como colocou Conceição Tavares, "se referir ao desequilíbrio financeiro é aludir, em geral, ao fato de as mudanças na estrutura produtiva, isto é, o surgimento de novos setores dinâmicos públicos e privados, não foram acompanhadas de ajustamento concomitante no aparelho financeiro. No caso do setor privado, é patente que o aumento relativo das indústrias de bens de consumo durável e de bens de capital, cujos procesos de produção são mais capitalísticos - tanto do ponto de vista do capital de giro, como do capital fixo - não foi acompanhado pelas transformações financeiras que são típicas dos países mais avançados onde esses setores são predominantes. Para simplificar, basta mencionar a situação do mercado de capitais e da organização bancária vigentes que ainda não se encontram aparelhados para um financiamento desse tipo em grande escala. Não foi diferente a situação do setor público, tanto na esfera estritamente governamental como no setor paraestatal onde, em virtude do processo de desenvolvimento recente, foi necessário realizar inversões vultosas, aumentando consideravelmente a sua participação no investimento nacional. Essa transformação, de tipo quantitativo e qualitativo, do mesmo modo que no setor privado, tampouco foi acompanhada do estabelecimento de um mecanismo financeiro capaz de atender normalmente às necessidades de financiamento do gasto público. Poderá dizer-se, com razão, que a inflação agravou este problema, mas, com o mesmo fundamento, e sem pretender entrar na análise

do assunto, poderia afirmar-se também que a própria inflação decorre, em certa medida, dessa dissociação entre as necessidades objetivas de financiamento e a capacidade atual da estrutura financeira para atendê-las".⁽²⁵⁾

O outro "fator primário de desequilíbrio", para o Trienal, seria o setor externo. Permanecendo durante toda a década de 50 sem alterações, nossa capacidade para importar defrontava-se com uma demanda que aumentava com os investimentos. Assim, a manutenção do fluxo de importações requerido para a industrialização teve como contrapartida um endividamento externo crescente. Os objetivos do Trienal seriam discutir o reescalonamento dos compromissos anteriores (imediato) e sustentar o nível de importações necessário à taxa programada de crescimento do produto.

No início deste capítulo, quando se explicitou o diagnóstico da economia brasileira realizado pelo Trienal, chamou-se a atenção sobre a ambiguidade do mesmo em relação ao estágio em que se encontrava a substituição de importações no início da década passada. No terceiro item do capítulo primeiro - "Modificações Estruturais" - o processo substitutivo foi tratado como uma etapa pretérita do desenvolvimento brasileiro. Nos demais capítulos, o Plano

[25] TAVARES, Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil, RJ, Zahar Ed., 1974. p. 114.

defendia sua continuidade como necessária à manutenção da taxa de crescimento do produto, bem como do comportamento da relação produto-capital do período 1957/1961.

Supondo a continuidade do processo de substituição de importações no triênio 1963/65, esta conduziria a inversões com relação produto-capital mais baixa do que a do período 1957/1961. Para Furtado, quando se elevava a relação capital-trabalho, necessariamente declinaria a relação capital-produto. Seu modelo "não leva em consideração os efeitos do progresso técnico vinculado à acumulação de capital ... Sempre quando se acumula, os novos equipamentos que se incorporam à economia são mais eficientes para a dinâmica do sistema que os preexistentes. Neste sentido, se o progresso técnico é poupador de capital, haverá uma menor demanda de insumos de capital por unidade de produto, o que tende a freiar os possíveis efeitos negativos da acumulação sobre a relação produto-capital. Não obstante, no entender de Furtado, o caso mais comum é aquele em que o progresso técnico poupa mão-de-obra. No entanto, ainda nessas circunstâncias, a relação produto-capital só cairá se o aumento relativo da produtividade do trabalho se tornar menor que o aumento relativo da dotação de capital por trabalhador (porque a relação produto-capital é igual a produtividade do trabalho dividida pela relação capital-trabalho)". (26)

De acordo com o esquema do Plano, a conti-

(26) TAVARES, Conceição. SERRA, J.. Ibidem. Além da Estagnação. pp. 165/6.

nuidade do processo de substituição de importações só manteria a taxa anual de crescimento de 7%, caso as taxas de investimento, do triênio 1963/1965, fossem muito mais elevadas do que as obtidas durante o Plano de Metas. Isto equivale a dizer que a projeção dos investimentos necessários à manutenção do crescimento do produto a 7% ao ano é subestimada pelo Trienal, pois a taxa de formação bruta de capital utilizada na projeção (18,25%) resultou da combinação da taxa de crescimento (7%) com a relação produto-capital relativa ao período 1957/1961. A taxa de investimento projetada pelo Plano para o triênio resultaria, assim, numa tendência ao declínio do crescimento do produto e não à sua manutenção.

Se pelo lado da oferta, a continuidade do processo substitutivo com base na taxa programada de investimentos pelo Trienal já daria lugar, pelo menos a curto-prazo, a um processo de crescimento com rendimentos macroeconômicos decrescentes, haveria ainda que considerar os problemas pelo lado da demanda. Para Conceição Tavares, "o estrangulamento externo só era indutor do processo de desenvolvimento, à medida que havia internamente uma demanda contida por importações de bens de consumo que ao serem substituídas expandiam o próprio mercado interno, e geravam uma demanda derivada de bens de capital e produtos intermediários, a qual, por sua vez, resultava em novo estrangulamento externo levando a uma outra onda de substituições, e assim por diante. Quando o processo atinge, po

rém, uma fase tão avançada que, por um lado, o que resta para substituir são essencialmente bens de capital, ou matérias primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já atingiram a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último deixa de ser "indutor" do processo de investimento e, em consequência, do crescimento, passa a ser apenas um obstáculo, cuja superação, porém, já não pode ser encontrada a essência dinâmica da economia. No caso brasileiro, a diversificação originada pelo processo de substituição foi bastante ampla para permitir chegar-se até faixas consideráveis de bens de capital; assim, pois, não se trata tanto de não ser possível prosseguir na substituição, como de que os sucessivos impulsos induzidos se encontram praticamente esgotados". (27)

Como grande parte das conclusões do Trienal, contrariamente às expostas acima, apontavam para a continuidade do processo substitutivo como condição e estratégia de crescimento, as medidas de política econômica propostas para o setor externo teriam a função de atenuar o problema do estrangulamento externo, ao menos, em relação à pressão das importações. Neste sentido, afirmava o Plano que "a progressiva eliminação do desequilíbrio do balanço de pagamentos, à parte a atuação de fatores exógenos, dependerá, em grande medida, da política cambial a ser adotada. Ponto

(27) TAVARES, Conceição. Ibidem. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações. p. 117.

central da ação do governo no setor cambial seria a manutenção de taxas cambiais realísticas de forma a não penalizar certas categorias de exportação e não subsidiar o consumo. No tocante às importações, há de levar em conta: a) as tarifas aduaneiras que são, em média, elevadas; b) a exigência de depósitos compulsórios de 80% para a maioria das transações cambiais; e c) a existência de fortes controles repressivos diretos de importações, através da "categoria especial" e a possibilidade de se ampliar, pelo menos temporariamente, a lista de produtos incluídos nessa categoria". (28)

Dada a natureza do desequilíbrio do balanço de pagamentos detectada pelo Plano e a política gradualista de controle da inflação por ele proposta, as taxas cambiais deveriam ser ajustadas progressivamente ao nível interno de preços. Isto porque a adoção imediata de taxas cambiais "de equilíbrio" comprometeria a taxa de crescimento do produto e o próprio esforço de combate à inflação.

Por omissão referendou as medidas de política-econômica "anti-desenvolvimentistas" implícitas na reforma cambial de 1961: mercado único de formação da taxa de câmbio e transformação do instrumento cambial em fiscal.

Na realidade, o que se pretendia com a extinção dos subsídios, a montagem de um mercado único de

(28) BRASIL, Presidência da República. op. cit. p. 78.

formação da taxa de câmbio e todas as demais reformas no sistema cambial era reforçar financeiramente a caixa de Tesouro Nacional que, já em 1961, manifestava seu desequilíbrio. Com isso, como assinala Lessa "desaparecia o poder orientador do instrumento cambial. Perdia-se sua importância como instrumento de fomento à industrialização e de seleção do investimento. Colocava-se, portanto, o problema da criação de outras ferramentas para proceder a estas tarefas. Crescia de importância a necessidade das reformas tributárias e monetária".^[29]

No documento A Margem do Plano Trienal o economista Josaphat Linhares sublinhou o fato de próprio Ministro Furtado reconhecer que as diversas instruções da SUMOC, acima citadas, foram negativas por suas medidas serem fiscais e não cambiais. Ora, se o central da política cambial do Trienal era a manutenção de taxa única de câmbio colada ao nível interno de preços ("taxas cambiais realísticas") e das reformulações da sistemática cambial de 1961, o Plano, então, não apresentava nenhuma proposta concreta. Deveria para tal, como sublinhou Lessa, propor reformas tributárias e fiscais que devolvessem à política cambial suas tarefas básicas.

Para sintetizar nossas colocações a respeito

[29] LESSA, Carlos. op. cit. p. 145.

to do segundo fator de desequilíbrio da economia brasileira apontado pelo Trienal, diríamos que seu combate não poderia ficar a cargo, exclusivamente, da política cambial. Mesmo se esta cumprisse efetivamente seus objetivos, ela de veria estar subordinada a modificações qualitativas na sis temática fiscal, tributária e financeira de forma a tornar o padrão de financiamento da economia brasileira compatível com a complexidade dos seus setores produtivos.

Para finalizar o capítulo, gostaríamos de fazer algumas digressões sobre o setor agrícola ainda na questão das reformas. A análise do Plano sobre a eficiência do setor agrícola para o desenvolvimento nacional indicava que entre 1947 e 1954, quando a produção real da indústria aumentou de 8,8% ao ano, o quantum da produção agrícola crescera de 4,9%. A partir de 1955, quando ganhou maior impulso a industrialização - cuja média anual de crescimento alcançou 10,4% -, a taxa de crescimento da produção primária destinada ao mercado interno caiu para 4,3% ao ano. Para o Trienal, estas taxas de crescimento da agricultura denotavam uma rigidez da oferta agrícola, que resultava, em boa medida, da estrutura agrária deficiente que fazia com que os preços agrícolas aumentassem mais rapidamente do que os preços dos produtos industriais. "A estrutura agrária do país erigia-se, assim, em grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-se o seu ajustamento às necessidades de progresso

da sociedade brasileira". (30)

Uma primeira observação, de caráter geral, sobre a abordagem da agricultura pelo Trienal refere-se ao problema da rigidez da oferta agrícola. Encontra-se inúmeras evidências, no próprio Plano, de que a taxa anual de crescimento de 4,3% para a produção agrícola destinada ao mercado interno não se constituiu em restrição ao consumo urbano nem, tampouco, decorreu de uma queda da produtividade do setor. Segundo o Trienal, "não obstante as flutuações e mudanças apontadas, o intenso crescimento da economia nacional pode proporcionar à população, em rápida expansão, uma melhoria razoável nos seus padrões alimentares, pelo menos do ponto de vista quantitativo, sendo quase certo, porém, que tais benefícios se concentraram na região centro-sul, onde se deu o grande surto de desenvolvimento econômico". (31) Se tomarmos índices de quantum, área cultivada e rendimento médio para as três categorias de lavouras - cereais, raízes e tubérculos e leguminosas - observamos que, tomando 1952 como base, o índice de quantum produzido para as três lavouras é de 157,0, em 1961; o de área cultivada 143,6; e o de rendimento médio 109,3. Por outro lado, a participação relativa de produtos industriais na produção agrícola, segundo o Plano, também aumentou consideravelmente, o que poderia ser constatado pelos dados relativos ao consumo de fertilizantes, inseticidas e máquinas. Uma medida do considerável aumento da eficiência da força de trabalho agrícola, resultante, sobretudo, do gran-

(30) BRASIL, Presidência da República. op. cit. p. 149.

(31) BRASIL, Presidência da República. Ibidem. p. 141.

impulso à mecanização no período intercensitário, pode, ainda, inferir-se dos dados do Quadro V.

Quadro V: Eficiência do Setor Agrícola

Discriminação	Unidade	1950	1960
1. Prod. agrícola a preços 1949	Cr\$ bilhões	51,4	78,1
2. Pessoal ocupado	Cr\$ milhões	11,0	13,0
3. Prod. agrícola p/pessoa ocup.	Cr\$ mil	4,7	6,0
4. Prod. p/pessoa ocupada	%	100,0	127,7

Fonte: Plano Trienal, p. 140.

As evidências do próprio Trienal, acima reproduzidas, não apontam para uma rigidez da oferta agrícola. Tal situação se revelaria a partir de uma escassez de produtos para o mercado interno, rentabilidade decrescente das principais lavouras e, sobretudo, de uma resposta insatisfatória da produção de matérias primas às demandas industriais, o que efetivamente não ocorreu. Nesses termos, apesar da estrutura agrária "concentrada e ineficiente", esta não poderia ser responsabilizada pela rigidez da oferta e consequente elevação dos preços agrícolas. Assim sendo, as justificativas para a reforma agrária, no interior do Plano, não podem ser encontradas ao "nível técnico". É óbvio que o apoio que a indústria poderia dar à transformação e capitalização da agricultura ainda era limitado até o

início dos anos 60. Como o próprio Furtado assinalaria de pois em As Causas Econômicas da Crise Atual, "se a estrutura industrial houvesse alcançado sua plena diferenciação, a indústria estaria armada para oferecer à agricultura equipamentos e produtos intermediários a preços menores. Surgiriam, assim, para o autor, condições para a formação de uma classe capitalista atuante, a qual forçaria as posições da velha estrutura feudal. A tecnificação da agricultura tenderia a corroer as estruturas feudais, exigindo mão-de-obra especializada e formas avançadas de organização e supervisão".⁽³²⁾ A proposta de reforma da estrutura agrária parece, portanto, corresponder mais à necessidade de incorporar ao discurso uma das bandeiras de luta do nacional-desenvolvimentismo do que um imperativo do processo de desenvolvimento. A alta taxa de exploração da mão-de-obra rural ou, ainda, a concentração da propriedade fundiária não haveria de constituir empecilho maior à acumulação capitalista! A questão principal para a continuidade desta, não era simplesmente um problema de reformas de base!

(32) FURTADO, C. op. cit. p. 123.

C A P I T U L O I I

A CONTROVÉRSIA POLÍTICO-ECONÔMICA CONTEMPORÂNEA

Na década de 50, a América Latina assistiu a uma polarização crescente do debate econômico entre aqueles que assumiam atitudes cada vez mais críticas e militantes em relação ao "centro" hegemônico do capitalismo, no interesse da periferia e os que defendiam os programas anti-inflacionários, propostos pelo FMI, como essenciais para a região.

A base desta controvérsia encontrava-se no fato das experiências de crescimento econômico dos países latino-americanos, com base na substituição de importações, terem estado sempre associadas a pressões inflacionárias bastante pronunciadas quando se tinha como parâmetro de aceitabilidade a taxa de inflação dos países industrializados.

Por volta de 1955, porém, o crescimento industrial começou a diminuir seu ritmo na maioria dos países latino-americanos. Assim, mercados

pelo espectro da estagnação, a maioria dos Estados da América Latina não teve alternativas para continuar se opondo às medidas de estabilização do FMI, aos critérios de aprovação das linhas de crédito das instituições financeiras internacionais, enfim, às medidas identificadas com o imperialismo e que, na época, animavam o debate político-econômico.

O Brasil, contudo, vai constituir-se como o lado inverso da moeda. A proposta de continuidade da industrialização do Plano de Metas, a resistência do governo Juscelino às pressões do FMI (culminando com o rompimento do Brasil com este organismo em 1959) forneceram novos elementos ao debate que, entre nós, se prolongou até meados da década passada.

Este capítulo objetiva sumariar as principais teses defendidas pelas posições mais representativas à época do Plano Trienal: monetarista, estruturalista e a de Ignácio Rangel. Os pontos que se procurará destacar, na apresentação das diferentes posições, foram escolhidos em função de sua importância, na época, para esclarecer ou propor alternativas ao encaminhamento da política econômica. Embora se faça referência às colocações mais gerais ou de princípio, privilegiar-se-á o tratamento que cada um dos interlocutores do debate dispensava aos problemas específicos e mais controvertidos no início dos 60, como as questões de estabilidade e crescimento, de tratamento do capital estrangeiro, etc.

II.1 - Campos, a autoridade da moeda.

Para os monetaristas, a inflação nos países latino-americanos apoiava-se, fundamentalmente, num problema de orçamento. O processo inflacionário teria sua origem no desacerto das medidas fiscais, monetárias, cambiais e salariais, adotadas pelas autoridades em determinados momentos. Os déficits orçamentários, a expansão dos meios de pagamentos, o desequilíbrio da balança de pagamentos, os reajustes de remunerações constituíam o cerne da questão.

Os esquemas monetaristas não desconheciam a existência de fatores estruturais ("congênitos") que tornavam o processo de desenvolvimento latino-americano vulnerável a pressões inflacionárias. Campos, em 1957, reconhecia a tendência inflacionista congênita das economias de "desenvolvimento derivado" provocada pela "aspiração das massas em melhorar seus níveis de consumo, pelo impacto assimétrico do efeito demonstração sobre a oferta e a demanda etc ...". Todavia, "sejam quais forem as pressões inflacionárias que existam, uma administração monetária estrita pode sempre contrarrestá-las, porque se as autoridades se recusam a ampliar a oferta de dinheiro, cedo ou tarde a inflação terminará".⁽¹⁾

Para Campos, o problema estava na falta de

(1) CAMPOS, Roberto. El desarrollo económico y América Latina. La Inflación y el crecimiento equilibrado. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957. p. 97.

preparo dos governos dos países estruturalmente mais vulneráveis à inflação para sujeitarem-se a normas tecnicamente adequadas de política monetária. Esta falta de preparo e as práticas demagógico-expansionistas dos governos latino-americanos seriam as responsáveis pela transformação das pressões inflacionárias congêntas aos países subdesenvolvidos em inflação. Assim sendo, o diagnóstico do processo inflacionário teria duas variantes. Uma pelo lado da oferta, fruto da impossibilidade da política distributiva do governo de satisfazer os diferentes grupos, com a sua participação na produção nacional. Isto porque uma população de baixa renda, como a brasileira, ao ter aumentada sua possibilidade de consumo, tenderia a reivindicar melhorias de padrão de vida mais rápidas do que o aumento da produtividade, o que resultaria numa inflação de custos. As pressões inflacionárias decorrentes deste movimento "reivindicatório-expansionista" seriam reforçadas pela necessidade de aumentar a parcela da produção relativa à formação de capital. O governo, diante da contingência de aumentar o investimento sem poder rebaixar o consumo e limitar os subsídios, que estariam sempre crescendo devido às pressões populares, só teria a alternativa de emitir. Do lado da procura, as causas estariam no financiamento dos déficits do setor público e na expansão do crédito bancário.

Outro ponto do temário monetarista dizia respeito ao que Campos chamou de "a verdade dos preços". As vítimas mais tradicionais do processo inflacionário brasileiro e da tentativa de controle dos preços foram, até 1964,

os serviços de utilidade pública que, por sua condição de monopólio, tiveram suas tarifas reguladas e subsidiadas pelo governo, desincentivando a iniciativa privada e onerando o Tesouro Nacional. Poder-se-ia, ainda, incluir neste ítem a política específica de subsídios ao petróleo, ao trigo e os recursos destinados a cobrir déficits operacionais das empresas de transporte marítimo e ferroviário. Da mesma forma, a manutenção das taxas de câmbio supervalorizadas - que eram sustentadas às custas de um certo controle quantitativo das importações reajustadas com atraso em relação ao nível geral de preços -, ou a prática, comum aos governos da América Latina, de taxas múltiplas de câmbio receberiam severas restrições. "A consequência mais comum do sistema de taxas de câmbio múltiplas e sobrevalorizados foi a diminuição paulatina do quantum de exportações o que freiou o desenvolvimento dos setores exportadores e reduziu a capacidade para importar. Também, pode-se dizer que o efeito sobre o ingresso de capitais é negativo. Das técnicas cambiais para corrigir um desequilíbrio da balança de pagamentos provocado pela inflação, nenhuma parece ter mais possibilidade de alterar a estrutura de desenvolvimento e de evitar uma contração artificial do setor exportador que o sistema de taxas livremente flutuantes".⁽²⁾

Em 1964, estes pontos seriam enfatizados pelo Programa de Ação Econômica do Governo como o nó da questão inflacionária do país. Para o PAEG "o processo in

(2) CAMPOS, Roberto. Idem. Ibidem. p. 145.

flacionário brasileiro tinha resultado da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais:

- a) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de empréstimos públicos ou de impostos;
- b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas.

Dentro desse quadro encontravam-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão de crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento de produtividade. Essas causas conduziriam inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destate, o veículo monetário de propagação da inflação. Conquanto seja difícil precisar até que ponto uma fonte de pressão inflacionária é autônoma ou induzida, é certo que enquanto não se corrigir o desequilíbrio financeiro do governo não se poderão estancar os demais flocos de inflação. Os déficits públicos, por si só, são capazes de provocar a elevação geral dos preços, pelo desequilíbrio que acarretam entre a procura e a oferta global ... Fica claro pois, que o saneamento das finanças públicas, conquanto não seja

condição suficiente, constitui requisito indispensável para o êxito de qualquer programa de estabilização monetária".⁽³⁾

A partir de tal enfoque da inflação, Campos afirma que a ação governamental deveria ser orientada no sentido do estabelecimento das condições que assegurassem a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa, vale dizer, do sistema de preços. O planejamento deveria, assim, complementar e/ou ajustar, jamais substituir, os mecanismos de mercado.

O papel orientador de um sistema sadio de preços vai perdendo eficácia ao longo de um processo inflacionário. Esta falência progressiva do sistema de preços vai repercutindo na esfera da produção, dos investimentos e no mercado de crédito, acentuando a tendência inflacionária. Os orçamentos passariam a estourar pela alta de custos, mesmo que se fizesse uma boa previsão para a taxa inflacionária, que tenderia a ultrapassar as expectativas mais pessimistas, fazendo os empresários fugir dos investimentos de longo prazo, pela impossibilidade do cálculo econômico. Da mesma forma - e acentuando a tendência anterior -, o mercado de crédito tornar-se-ia perverso na medida em que se adaptasse à conjuntura inflacionária. Os credores reembolsados em moeda desvalorizada passariam a incluir a infla-

(3) BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. RJ, Documentos EPEA nº 1, nov. 1964. pp. 28/9.

ção em suas previsões, distanciando, cada vez mais, a taxa de juro oficial da real. Como as previsões quanto à taxa de inflação ficariam cada vez mais difíceis, principalmente quando feitas em prazos não muito curtos, as operações de crédito passariam a ser feitas a curto prazo. As distorções na política de investimentos seriam o corolário irreversível! As medidas de estabilização, para os monetaristas, o remédio único!

Simplificando ao extremo, poderíamos explicitar o ideário monetarista na época em três pontos. Em primeiro lugar, a inflação teria deixado de promover o desenvolvimento, tornando-se até incompatível com ele. Em segundo, a inflação deveria ser detida rapidamente, antes que degenerasse em tensões explosivas, e o único método eficiente para tal era o controle da procura excessiva através de uma combinação de medidas monetárias e cambiais complementadas pelo capital internacional. Por fim, a maior parte das inelasticidades da oferta e os pontos de estrangulamentos da economia brasileira eram provocados pelas distorções dos preços e das taxas de câmbio cunhadas no decorrer do próprio processo inflacionário. Caberia, portanto, antes de tudo, estabilizar o nível de preços para que, posteriormente, se recuperasse uma trajetória equilibrada de crescimento.

II.2 - CEPAL, a supremacia da indústria.

O ponto de partida de todas as formulações cepalinas foi o reconhecimento de que o desenvolvimento e-

xigia transformações contínuas na forma de produzir e nos "módulos de distribuição da renda". A não realização a tempo dessas transformações, ou sua realização parcial e incompleta, conduziria aos desajustes e às tensões latentes na sociedade latino-americana que acabariam por promover a irrupção das forças inflacionárias.

Tais desajustes estabeleceriam, de imediato, uma certa inoperância das políticas anti-cíclicas consagradas pelos países capitalistas desenvolvidos, onde, como políticas basicamente estabilizadoras, destinadas a enxugar o excedente de meio circulante sobre o produto real de pleno-emprego, não reduziriam o nível de emprego, mas sim, a pressão inflacionária subjacente. Não seria este o caso dos países da América Latina, onde um regime de estabilidade monetária, implícito em qualquer política anti-cíclica de moldes neo-clássicos, levaria, necessariamente, à contração da atividade econômica e ao restabelecimento do equilíbrio a um nível mais baixo de renda.

Segundo a CEPAL, a inaplicabilidade das políticas monetárias do "centro," como corretivo das flutuações dos níveis de renda, prendia-se, nas economias primário-exportadoras, a dois motivos: a correção da vulnerabilidade das nossas economias era de caráter estrutural e, portanto, a solução não estaria em contrabalançar os efeitos da contração das exportações e sim prevení-los mediante transformações da estrutura produtiva; a insuficiência de poupança

tornava-se mais aguda quando as exportações declinavam. "O coeficiente de poupança era baixo, porque também era baixa a renda média por habitante e pelos módulos prevalentes de consumo. O aumento deste coeficiente dependeria de agir sobre a distribuição e o consumo e, ao mesmo tempo, e exigiria modificar a estrutura da produção e das importações, para que maior poupança pudesse se converter em bens de capital".⁽⁴⁾

Em tais colocações encontrava-se implícita a idéia da limitação do modelo de desenvolvimento "hacia afuera", que sempre imporiam restrições ao crescimento interno, originando pressões inflacionárias. Estas seriam inevitáveis quando a demanda por importações dos centros industriais declinasse, tornando a insuficiência de poupança interna mais aguda e a ação da política monetária restricionista mais limitada, a menos que se optasse pela contração do emprego e da renda.

Nas fases de expansão das exportações, quando a maior atividade econômica criasse novas oportunidades de investimentos, as pressões inflacionárias características da etapa "hacia afuera" também se manifestariam, só que, como assinala Prebisch, não devido à vulnerabilidade da economia, mas à debilidade dos bancos centrais para fazer frente a essas forças inflacionárias.

(4) PREBISCH, Raul. Dinâmica do Desenvolvimento Latino-americano. RJ, Ed. Fundo de Cultura, 1964. p. 131.

Fica claro, todavia, que tanto na expansão quanto na contração cíclica, a pressão inflacionária derivada da elevação da demanda agregada faria subir os preços primeiro, provocando, a posteriori, o aumento dos salários para o restabelecimento da renda real dos trabalhadores.

Contudo, não será este o tipo de processo inflacionário em que se centrarão nossas preocupações e sim aquele inerente às transformações estruturais decorrentes do modelo "hacia adentro".

Ao longo da industrialização substitutiva surgiriam fricções entre a estrutura produtiva e a produção de insumos requerida pela nova base produtiva; a provisão do componente importado do sistema produtivo interno; o capital social básico, por um lado, e o complexo financeiro, por outro.

Estas desconexões tornaram-se mais evidentes, na América Latina, sobretudo, na década de 50. Isto se explicaria pelo fato de que a melhoria do comércio externo, entre a segunda guerra mundial e o início dos 50, não se ter revelado suficiente para garantir os recursos exigidos pela substituição de importações, de forma que os diferentes países tiveram de recorrer à emissão monetária. Como assinalou Anibal Pinto "por essa maneira se criaram, forçosa-

mente, as poupanças necessárias aos agentes públicos e privados para financiar uma parte de seus investimentos. Foi assim, de enorme significação o foco de desequilíbrio entre a estrutura produtiva e infraestrutura, por um lado, e o aparato financeiro, por outro. E, mais ainda, as conotações inflacionárias da desarticulação assinalada eram mais visíveis que em qualquer outro tipo de desajuste, já que se manifestava no sistema monetário. Por outro lado, esta repercussão não seria só propagadora, mas, também, e habitualmente, multiplicadora dos desequilíbrios originais".⁽⁵⁾

Da mesma forma, o "gap" existente entre a demanda e a disponibilidade de importações se reproduzia e se intensificava ao nível monetário, ao longo do processo substitutivo. "Com efeito, quando existia, de fato, uma demanda excessiva de importações (em relação à capacidade de pagamento nacional), o balanço externo ficava submetido a uma pressão constante, que seria tanto maior quanto mais amplo fosse o desajuste entre a expansão da renda e o aumento de divisas".⁽⁶⁾

À medida em que o processo de desenvolvimento avançasse, surgiriam pressões inflacionárias decorrentes do caráter parcial e específico das transformações estruturais operadas nos diversos países latino-americanos -

(5) PINTO, Anibal. Inflação recente no Brasil e na América Latina. Raízes estruturais da inflação na América Latina. RJ, Ed. Graal, 1978. pp. 24/5.

(6) Idem. Ibidem. p. 28.

que se manifestariam por movimentos regressivos na distribuição da renda. Os elementos principais destes movimentos regressivos seriam três: o custo da substituição de importações; o encarecimento dos produtos agrícolas e o aumento da carga fiscal.

O caráter restrito das mudanças na estrutura produtiva manifestar-se-ia justamente pelo fato de tais transformações não poderem prescindir da capacidade para importar da economia, mesmo quando a substituição de importações já se encontrava avançada.

"Seria indispensável, antes de mais nada, antecipar as medidas substitutivas, sem esperar que o desequilíbrio exterior se impusesse de maneira peremptória. Precisamente na fase ascendente, quando aumentaria a poupança e haveria maiores recursos para importar bens de capital, seria o momento de por em relevo a política substitutiva. Caso contrário, não deixaria de ser paradoxal que a industrialização, em vez de contribuir notavelmente para atenuar o impacto interno das flutuações externas, nos levasse para um novo tipo de vulnerabilidade exterior, que antes não conhecíamos".⁽⁷⁾

De acordo com a CEPAL, esta "programação cíclica" da substituição de importações deveria ser ainda complementada por uma política de estímulos a novas exportações. A política ideal seria dar às exportações um

(7) PREBISCH, Raul. op. cit. p. 139.

estímulo que restabelecesse a paridade de condições com as atividades substitutivas, o que não significaria, necessariamente, equivalência de estímulos. Poder-se-ia, por exemplo, via política de subsídio diferenciado, desenvolver novas atividades de exportação industrial com as quais se poderia obter maior quantidade de artigos importados. Ou também, privilegiar o estímulo da desvalorização somente às novas exportações e, ao mesmo tempo, desenvolver uma política de conquista de novos mercados externos. Não foi gratuita a ênfase dada pela CEPAL à integração latino-americana, por exemplo !

Todas essas sugestões de política econômica procuravam atenuar o elevado custo do processo de substituição de importações, que, até o momento em que se pudesse implantar um setor interno de bens de produção, ficaria limitado por fatores exógenos. Em consequência, qualquer flutuação cíclica das exportações determinaria desequilíbrios internos, movimentos regressivos na renda, desvalorização monetária, etc..

Os diversos documentos da CEPAL insistiam, todavia, na necessidade de se diferenciar simples desvios do "equilíbrio estrutural" (equilíbrio de plena capacidade) do "fenômeno de estrutura" (desequilíbrio à nível da estrutura produtiva), para fins de estabelecimento de políticas econômicas. O "fenômeno de estrutura" caracterizar-se-ia por um crescimento da renda além do permitido pelo "poder de compra das exportações", gerando, assim, tensões internas. A crítica à or-

todoxíia monetária adviria do fato dela tratar ambos os fenômenos da mesma forma, preconizando a desvalorização unicamente como expediente monetário. Mas, nem a natureza nem os efeitos da desvalorização seriam iguais num e noutro caso.

"O desvio do equilíbrio estrutural ocorreria, geralmente, nos nossos países, no caso de supervalorização monetária. A subida de preços internos, não acompanhada de um movimento similar nos preços das exportações e importações, traria o desequilíbrio, pelo estímulo destas e o desencorajamento daquelas. Esta disparidade poderia ter a sua origem numa pressão inflacionária sobre os preços, ou num aumento de salários mais além do que a produtividade permitisse ... Neste caso tornaria-se indispensável a desvalorização para restabelecer as condições competitivas, e recuperar as correntes do comércio exterior em condições de equilíbrio".⁽⁸⁾

Tal situação não seria típica dos países que substituíam importações, mas sim a que ocorria geralmente nos centros capitalistas, justificando, portanto, a aplicação da política anti-cíclica. Seria o caso de aplicação do remédio ortodoxo! O típico dos países periféricos seria, dada uma restrição externa, para manter ou elevar o nível de atividade interna recorrer-se à expansão creditícia, chegando-se, assim, à desvalorização como for-

(8) Idem. Ibidem. p. 150.

ma de restabelecer o equilíbrio, com todos os seus efeitos regressivos.

"Como efeito da desvalorização, os preços das exportações e importações subiriam. Como os custos não se reajustariam simultaneamente, deixariam um lucro extraordinário que estimularia as exportações habituais e o desenvolvimento de outras novas, ao mesmo tempo que faria surgir atividades substitutivas antes não existentes, e fomentaria as que já prevalesciam.

"Entretanto, à medida que os salários subissem, iriam se perdendo esses efeitos; e, para manter a maior atividade produtiva que se tinha alcançado, seria necessário recorrer a novas desvalorizações, ou a medidas que restringissem diretamente as importações, ou subsidiassem certas exportações".⁽⁹⁾

Pelas suas consequências, a expansão inflacionária estava longe de ser um instrumento satisfatório de ação anti-cíclica, pois, embora, compensasse a insuficiência da procura interna, opunha-se ao restabelecimento do equilíbrio exterior, ao impedir o reajustamento das importações. "Surgiria então um problema aparentemente simples: desviar a procura excessiva de importações para a procura interna, a fim de compensar, de forma não inflacionária, a insuficiência provocada pela queda das exportações. Mas, na prática, esta operação apresentaria dificul

(9) Idem. Ibidem. p. 151.

dades que se complicariam seriamente".⁽¹⁰⁾

Prebisch vinculava as complicações práticas de se transferir a procura excessiva de importações à construção de um setor de bens de produção, aos problemas derivados da "composição da margem comprimível de importações e da insuficiência dessa margem".

Enquanto se tivesse margens de manobra com a pauta de importações, ou seja, enquanto o restabelecimento do equilíbrio externo estivesse atrelado à compressão das importações afetas às classes de rendas elevadas, não se correria o risco de uma espiral preços-salários. Todavia, quando se passasse a onerar o consumo popular como, por exemplo, através de cortes de subsídios a itens básicos, a espiral seria inevitável.

Em ambos os casos, contudo, a insuficiência de poupança interna tornaria inviável o restabelecimento do equilíbrio externo por políticas anti-cíclicas. Poder-se-ia recorrer a expedientes transitórios: maior esforço de poupança interna, mediante impostos e contribuição de recursos internacionais, como elementos de política anti-cíclica. Todavia, para a CEPAL, o equilíbrio dinâmico externo só seria restabelecido quando se introduzissem transformações estruturais capazes de "mobilizar o coeficiente de poupança" e os "módulos de distribuição de renda", reduzindo, desta forma, o custo social da substituição de importa-

(10) Idem. Ibidem. p. 147.

ções. "Na falta destas transformações, a espiral inflacionária costumava ser o caminho mais rápido, pela relutância em recorrer ao sistema impositivo para melhor repartir a carga que aqueles desajustes acarretavam, e evitar que ela gravitasse exclusivamente sobre o povo". (11)

Havia para a CEPAL uma grande diferença entre a espiral que se originava no aumento dos custos e a que se originava no aumento inflacionário da demanda. Obviamente que a espiral só seria um mecanismo de propagação inflacionária, incapaz de ser contido por simples expedientes monetários, quando vinculada a aumentos de custos, quer de origem interna (transformações parciais na estrutura produtiva, práticas restritivas da concorrência ou devido às formas de tributação), quer externa (mudança dos preços das importações e exportações). Como via de regra estes não eram acompanhados de lucros adicionais, seriam transferidos para os preços. Caso as autoridades monetárias tentassem impedir com restrição creditícia só conseguiriam deprimir a atividade econômica, sem quebrar a espiral inflacionária. Ao contrário, no caso de uma inflação de demanda, quando a procura inflacionária predispucesse ao aumento dos lucros, uma política de contenção creditícia poderia forçar os empresários a absorver os aumentos de salários, mediante queda de suas margens de lucros, evitando, ao mesmo tempo, novos aumentos inflacionários da pro

(11) Idem. Ibidem. p. 173.

cura.

De qualquer forma, fica claro que, para a CEPAL, o processo inflacionário não era solução para nenhum dos dois casos. Não por se constituir uma afronta ao livre jogo das forças de mercado, mas por ser a inflação historicamente na América Latina instrumento eficaz de re distribuição regressiva da renda. "Com efeito, a desvalorização traria o aumento dos preços com a consequente re distribuição da renda, em favor dos donos das empresas e dos grupos de rendas elevadas. Esta distribuição da renda provocaria certas alterações na composição da procura: diminuiria a procura do povo e aumentaria a dos grupos de rendas elevadas. À parte os seus efeitos sociais, esta não teria consequência adversa sobre o volume total da procura interna, se o coeficiente de investimentos fosse igual na procura por parte do povo e dos grupos de rendas elevadas. Mas tal não acontecia: o coeficiente destes últimos costuma ser mais elevado".⁽¹²⁾

"A inflação é assimétrica quanto aos seus efeitos distributivos. Serviria aos empresários para modi ficar a distribuição a seu favor, mas não serviria para os trabalhadores fazerem o contrário, senão - no melhor dos casos - para restabelecer a participação anterior". ...⁽¹³⁾

"Esta atitude de defesa não seria inflacionária, e sim cor retiva dos efeitos da inflação. Seria impossível deter a

(12) Idem. Ibidem. p. 146.

(13) Idem. Ibidem. p. 134.

dinâmica social nos tempos que correm, porque a estabilização dos salários significaria também a estabilização das disparidades distributivas existentes. E um programa anti-inflacionário que não iniciasse resolutamente a correção destas disparidades, careceria de eficácia econômica e sentido social, com forte risco de recidiva inflacionária".⁽¹⁴⁾

Parece evidente que, longe de colocar a inflação como um dos agentes promotores da industrialização, a CEPAL não via possibilidades de romper com a primeira senão através da segunda.⁽¹⁵⁾ Isto torna-se ainda mais claro quando pensamos o por que da proposta industrializante no contexto cepalino.

Dada a inexistência de uma acumulação prévia de capital na América Latina, como a ocorrida nos países industrializados, os cepalinos sustentavam que os processos de capitalização e redistribuição deveriam ser concomitantes. A transferência da força de trabalho das atividades de menor produtividade para a indústria e outros setores mais produtivos determinaria o incremento líquido do produto médio por habitante no conjunto da economia. Daí,

(14) Idem. Ibidem. p. 199.

(15) "Não se pode negar que a inflação possa ter efeitos dinâmicos. Atenua a intensidade da contração e, em circunstâncias propícias, permite aumentar o coeficiente de inversões e, por conseguinte, o ritmo de crescimento. Mas este não é um fenômeno típico, e além disso significa uma redistribuição regressiva da renda. Por outro lado, conforme os trabalhadores vão desenvolvendo a sua aptidão para se defenderem, a eficácia capitalizadora da inflação diminui ou desaparece e os transtornos se acentuam". Idem. Ibidem. p. 201.

como assinala Prebisch, "a necessidade de procurar novas fórmulas, para que as massas participem ativamente na capitalização nacional, à medida que progride a política redistributiva".⁽¹⁶⁾

Torna-se assim mais evidente porque as políticas tributárias assumiam destaque maior do que as medidas monetárias no receituário cepalino de política econômica. Lembremos, mais uma vez, Prebisch, que se classifica "sem vacilação, entre os que acreditam que a reforma tributária poderia ter uma influência considerável na modificação dos módulos de consumo e poupança, especialmente entre os grupos de rendas elevadas da América Latina".⁽¹⁷⁾

"Em resumo, para ser compatível com as exigências do desenvolvimento econômico, a política anti-inflacionária requeriria a combinação de uma série de medidas. Primeiro, para desviar o excesso de procura de importações para o mercado interno e segundo, para substituir os "investimentos" ou "gastos inflacionários" por outros cobertos com recursos de poupança real, antes de aplicar a restrição creditícia. A desvalorização seria indispensável se os custos internos tiverem subindo mais que os preços internacionais dos produtos de intercâmbio, mas não se deveria recorrer a ela para provocar transformações na estrutura da produção e na composição das importações, salvo

(16) Idem. Ibidem. p. 200.

(17) Idem. Ibidem. p. 188.

se essa providência fosse acompanhada de outras medidas".⁽¹⁸⁾

Como corolário imediato das considerações anteriores, não haveria nenhuma razão, no âmbito das propostas da CEPAL, para que a política anti-inflacionária conduzissem necessariamente à contração econômica. Dentro dos pressupostos cepalinos, esta só aconteceria quando: os investimentos e/ou as despesas inflacionárias fossem restringidos sem medidas que, simultaneamente, compensassem suas consequências; os efeitos do déficit do setor público fossem neutralizados com política deflacionária no setor privado da economia; os salários se estabilizassem numa quantia inferior à necessária para que a procura efetiva dos trabalhadores pudesse absorver a produção a eles destinada. Ou seja, só aconteceria pela aplicação de fórmulas ortodoxas de estabilização monetária.

II. 3 - Rangel e o capitalismo financeiro de Estado

Para Ignácio Rangel, as duas correntes mais expressivas que se batiam no campo da teoria econômica, apesar de suas posições políticas divergentes, quando, no início da década de 60, se defrontaram com o problema efetivo da queda da taxa de crescimento e ameaça de espiral preço-salário, fizeram, em linhas gerais, o mesmo diagnósti-

(18) Idem. Ibidem. p. 186.

co, propondo os mesmos remédios.⁽¹⁹⁾ O Trienal, diz ele, consagrou a aliança dos monetaristas e dos estruturalistas numa proposta de governo.

Segundo Rangel, como o desenvolvimen-
to capitalista no Brasil se deu sem que se efetuasse uma
reforma agrária que, desconcentrando a propriedade, permi-
tisse aos camponeses serem membros de um "mercado de consu-
mo de massa" (elevando a demanda agregada, do ponto de vis-
ta keynesiano), a taxa de exploração do sistema era alta e
sua propensão a consumir era baixa. Daí a necessidade de
uma alta taxa de inversão ("taxa de imobilização") para
que, via efeito multiplicador, se mantivesse a taxa de cres-
cimento da renda.⁽²⁰⁾

A inflação, ao tornar as taxas de juros reais
negativas, deprimia a preferência pela liquidez, fazendo
com que se mantivesse a "taxa de imobilização" do sistema,
apesar da existência de capacidade ociosa indesejada e a
consequente queda de rentabilidade dos novos investimen-

(19) Excessão à política de continuidade do "processo de substituição de importações" para manter a taxa de crescimento e diminuir gradualmente a taxa inflacionária proposta pelo Trienal e a de se atacar primeiramente o excesso de meios de pagamento para retomar um posterior "crescimento equilibrado" à la Campos (ausência de desequilíbrios criadores de pontos de estrangulamento, quer setorial-interno, quer no B.P.). Caberia só ressaltar que na época as duas posições receberam severas críticas. M. Conceição Tavares e Carlos Lessa mostravam como já não se tratava mais de prosseguir no processo de substituição de importações.

(20) Rangel entende como "imobilização" a parcela da renda bruta destinada a repor e ampliar o capital fixo, seja este de produção ou de consumo.

tos. Todavia, como "a rentabilidade relativa das novas aplicações variaria muito entre os diferentes setores ou atividades que compunham o sistema econômico, sendo na margem, mais negativa nuns, do que nos outros, os capitais, isto é, os recursos financeiros livres para inversão, pressionariam para romper o isolamento setorial e passar dos setores onde era mais negativa àqueles onde era positiva ou, pelo menos, não tanto negativa". (21)

O processo inflacionário só seria recomendável até o momento em que a rentabilidade dos novos investimentos se tornasse tão baixa que nenhuma desvalorização da moeda os pudesse promover.

Segundo Rangel, no início da década de 60 encontrávamo-nos ainda longe de tal estado. Havia vários "campos virgens". Se explorados, os setores sem capacidade ociosa, seriam responsáveis por grandes oportunidades de investimento, de elevada rentabilidade. Isto feito, a taxa de imobilização do sistema gradativamente iria se tornando menos dependente da taxa de inflação.

Para o autor, a inflação do início dos 60 teria a função de impedir uma retração profunda da taxa de investimento. O processo inflacionário, ao terminar a fase expansiva do Plano de Metas, faria com que a inflexão da taxa de acumulação não jogasse a economia à depressão.

(21) RANGEL, Ignácio. A Inflação Brasileira. RJ, T. B. edições, 1963. p. 118.

Qualquer política de estabilidade monetária seria combatida por Rangel, pois levaria a economia à depressão. Para ele, a inflação, garantindo uma taxa real negativa de juro, criaria as condições para que os fluxos internos de capital se movessem dos setores com capacidade ociosa para novas frentes de expansão, que seriam detectadas pelo Estado. Assim, a recuperação da economia implicava numa ação do Estado que propiciasse a aplicação dos recursos disponíveis em setores cuja "taxa de imobilização", até então, tivesse sido baixa em relação a do sistema (setores atrasados).

Esta mobilidade dos fluxos internos de capital diminuiria a parcela da demanda de financiamentos satisfeita pela entrada de capital estrangeiro, atenuando o déficit do balanço de pagamentos. Ter-se-ia, assim, uma forma de equacionar as contas externas do país e, ao mesmo tempo, haveria um aumento absoluto dos investimentos cobertos com recursos nacionais. A idéia de Rangel era que a inexistência de um sistema financeiro interno capaz de garantir suficiente mobilidade horizontal ao capital-dinheiro, estimulava o setor privado e o próprio governo a se individarem no exterior. Por isso é que o planejamento deveria se ocupar em suscitar nova demanda real de capital, somente após propiciar o desenvolvi-mento do capital financeiro nacional. Em 1962, o funcionamento do sistema bancário e da bolsa de valo-res ainda era embrionário, incapaz de suscitar uma oferta

de capital a longo prazo e a taxas de remuneração estáveis. Desta forma, "à base das condições aleatórias reinantes não seria possível esquematizar uma equação econômica-financeira operativa para as indústrias e serviços a desenvolver, de modo que a reestruturação dessas indústrias e serviços, neste momento, apenas viria suscitar o aumento da demanda de capitais estrangeiros, deixando sem solução os problemas gêmeos da utilização da capacidade ociosa do sistema e da regularização das contas com exterior. Ao contrário, agravaríamos esses problemas, que são as questões centrais de nossa presente problemática nacional. O nosso problema presente pode ser definido como o de busca de meios e modos para resolver o problema do endividamento externo pela utilização da capacidade ociosa interna".(22)

"A própria vida preparou a solução desses problemas, que se fundem de fato numa única e mesma questão. Por um lado, a capacidade ociosa acabou por encontrar, nas condições especiais criadas pela inflação, meios e modos de exprimir-se como oferta excessiva de recursos financeiros, através do fortalecimento do sistema bancário e do aparecimento de um embrião de mercado de valor. Por outro lado, o endividamento externo evoluiu gradativamente para converter-se em responsabilidade do Tesouro Nacional, para o que conspirou toda a nossa anterior evolução em matéria de finanças públicas, moeda, crédito e câmbio. Segue-se que se o Tesouro Nacional empreende a conversão de

(22) Idem. Ibidem. p. 124.

sua dívida externa em dívida interna, estaremos no caminho da solução do problema central e dos dois problemas antitéticos em que aquele se analisa".⁽²³⁾ Para tal dever-se-ia viabilizar o capital financeiro interno, ampliando o campo de aplicação do capital nacional tanto a nível estatal, quanto privado.

A questão da capacidade para importar não se constituía para Rangel, ao contrário dos estruturalistas, um problema estrutural da órbita produtiva. Situava-se a nível institucional. Dada a inexistência de um setor financeiro interno bem articulado, o Tesouro Nacional servia de avalista aos financiamentos externos oferecidos pelos produtores estrangeiros. O problema estaria, então, em se fazer o financiamento em moeda nacional, com recursos captados pelo Tesouro, reorientando a demanda, antes atendida por importações, para o mercado interno possuidor de capacidade ociosa. Paralelamente, a política cambial orientaria a demanda de importações "para mercados que demonstrassem na prática tendência a responder à nossa demanda incremental dos seus produtos, com a sua demanda incremental de nossos produtos...Essa demanda criaria, por tanto, sua própria oferta de divisas, isto é, cumulativamente com a substituição incremental de importações, entraria a comprimir o déficit corrente do balanço de pagamentos, tendendo a produzir um superavit".⁽²⁴⁾

(23) Idem. Ibidem. p. 125.

(24) Idem. Ibidem. pp. 128/9.

À guisa de conclusão, é interessante observar que, para Rangel, a solução dos problemas da inflação e do balanço de pagamentos, em momento algum, passaria por tratamento monetário strictu sensu. A Inflação Brasileira constitui o posicionamento do economista face aos principais temas do debate ideológico da época. A construção de um setor financeiro, agilizando a concentração e mobilidade do capital-dinheiro, permitiria: completar a instalação de setores na economia nacional e utilizar a capacidade ociosa das indústrias que haviam se instalado durante o Plano de Metas. Com isso, as encomendas ao parque industrial nacional e o financiamento em moeda nacional das mesmas constituir-se-iam na alternativa aos "supplier credits" e outros empréstimos e financiamentos internacionais. Esta seria a forma de solucionar, gradativamente, os encargos representados pelo pagamento dos serviços financeiros. O esforço de equacionar o endividamento externo seria completado pelo incremento das exportações para áreas não tradicionais de comércio, como o bloco socialista e a África, que apresentariam maior dinamismo para os produtos brasileiros.

C A P Í T U L O I I I

TENTATIVA MALOGRADA

O Plano Trienal explicitava, a nível técnico, uma proposta de continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista. Sendo uma proposta de compromisso, necessitava para sua implementação, um mínimo de aceitação de suas diretivas pelas partes envolvidas.

Neste capítulo intenta-se cotejar as principais proposições do Trienal com as posições mais representativas do debate político-econômico no Brasil durante os primeiros anos da década passada, afim de situar o Plano em relação ao debate e de detectar as reações das diversas facções envolvidas à proposta do governo.

O objetivo do Trienal era conjugar a manutenção da taxa de crescimento do produto do quinquênio anterior com a redução da pressão inflacionária. Para alcançar semelhante objetivo seria indispensável proceder a uma estrita planificação dos gastos públicos, com base num esquema de financiamento compatível com os investimentos públicos e privados e com o comportamento do setor externo.

Para ser negociada no Congresso Na-

cional, tinha-se como meta geral relativa ao setor público a implementação de reforma administrativa (montagem do sistema de planejamento) e bancária, visando, basicamente, conferir o máximo de racionalidade à ação do Governo. Pelas nove diretrizes enumeradas, o intuito era o de fornecer ao Estado as armas necessárias à maior eficácia das políticas fiscal, monetária e orçamentária, como, posteriormente, concretizadas pelo PAEG.

Dada a situação em que se encontravam as finanças públicas, o objetivo imediato era conseguir colocar recursos adicionais à disposição do setor público e, ao mesmo tempo, reduzir as emissões de papel-moeda. A estratégia adotada para reduzir a pressão inflacionária, sem prejuízo da taxa de crescimento, apoiou-se na elevação da carga fiscal, redução do dispêndio público programado, captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e a mobilização de recursos monetários.

Quanto aos aspectos de instrumentalização da política fiscal, o Plano era completamente omissivo. Limitava-se, simplesmente, ao reconhecimento de que, sem modificações num sistema fiscal extremamente regressivo, - como o do Brasil - até então, qualquer tentativa de eliminar a inflação apenas institucionalizaria o esquema vigente de distribuição de renda. E, na última parte, referente às diretrizes para as reformas de base, acena com a possibilidade de utilizar a tributação como instrumento orientador dos investimentos. Não dava, todavia, diretrizes para sua efe

tivação.

Esta omissão contrastava enormemente com as colocações da CEPAL sobre o desenvolvimento latino-americano, onde a tônica redistributivista era dominante. Para esta, uma reforma tributária desenvolvimentista não se restringia à administração dos impostos e às bases técnicas impositivas; vinculava-se, sobretudo, ao redesenho das cargas tributárias, altamente regressivas na América Latina. Seria a partir dessas modificações que se poderiam transformar os módulos de consumo e poupança indispensáveis à continuidade do desenvolvimento econômico.

Esta falta de atenção à política tributária tornava-se ainda mais grave em termos da própria estrutura interna do Trienal. A análise do crescimento do consumo na década de 50 realizada por ele, demonstrava que, apesar do consumo popular ter crescido quase colado com o consumo global da população, a parcela majoritária dos brasileiros "ainda se encontrava na fase de absorver a totalidade do incremento do salário real em necessidades básicas ao passo que os grupos de altas rendas aplicavam o incremento do poder de compra em bens indicadores de status social. Desta forma, para o conjunto da população, o consumo supérfluo cresce com mais intensidade do que o dos bens essenciais, cabendo à uma política fiscal bem orientada evitar que se extremem essas disparidades".⁽¹⁾

(1) BRASIL - Presidência da República. op. cit. p. 30.

Nestes termos, uma crítica do ponto de vista estruturalista recairia sobre a inconsistência da política tributária com objetivos redistributivistas e, consequentemente, no enquadramento da questão fiscal como um sub-item da política orçamentária e monetária, que apontaria no sentido de se considerar os tributos somente como uma forma de adequação das receitas às despesas; como uma forma de minimizar o desequilíbrio do orçamento da União. Nestes termos, o Trienal preconizaria a manutenção dos depósitos de vendas de cambiais e a faculdade de conversão desses depósitos, bem como dos depósitos obrigatórios dos bancos comerciais à ordem da SUMOC, em obrigações do Tesouro; portanto, o emprego de medidas tributárias que só teriam efeitos de redistribuir o excedente dentro da própria classe que o detinha, sem nenhum efeito sobre a classe assalariada. Pelo contrário, se considerarmos o corte dos subsídios a itens básicos como trigo, tarifas de serviços públicos dos setores de transporte e comunicações, as medidas fiscais propostas revelavam-se, antes de tudo, instrumentos regressivos de distribuição de renda.

O raciocínio implícito na decisão do reajustamento das tarifas dos serviços públicos, seria o mesmo que Campos explicitaria no PAEG. Segundo este autor "à medida em que as tarifas dos serviços públicos controlados pelo governo se mantivessem inflexíveis enquanto crescesse a renda monetária, a taxa marginal de impostos gerada nos setores com preços controlados seria menor do que a taxa

média dos impostos".⁽²⁾ Em outras palavras, os serviços básicos não gerariam a poupança suficiente nem para manter suas instalações, sendo, em consequência, uma fonte permanente de pressão inflacionária.

As demais medidas - redução do dispêndio público, captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e maior mobilização de recursos monetários -, destinadas a combater os desequilíbrios inflacionários provenientes do setor público, pareciam apontar mais no sentido da formulação de uma política monetária global saneadora de todos os males do que de uma política monetária que respondesse às exigências da continuidade do desenvolvimento econômico.

Possivelmente, a resposta de Furtado à crítica acima seria que, mesmo com reduções do dispêndio público, o planejamento garantiria uma seleção ótima das inversões, de forma a elevar a relação produto-capital da economia e manter a taxa de crescimento do produto do quinquênio 1957/61. Mesmo que tal argumentação procedesse, parece ter ficado claro, no capítulo anterior, que para a manutenção do crescimento do produto a 7% ao ano seria necessária uma taxa de investimento mais elevada do que a projetada pelo Trienal.

O Plano Trienal considerava a política de crédito ao governo como um dado fiscal sobre o qual as au-

(2) CAMPOS, Roberto. op. cit. p. 107.

toridades monetárias tinham ação limitada. Para ampliá-la propunha a reforma bancária e a possibilidade de conversão dos depósitos compulsórios dos bancos e os decorrentes das operações cambiais em obrigações do Tesouro Nacional. Curioso notar que, mesmo inexistindo o estatuto da correção monetária, já encontrávamos no Trienal a preocupação com uma reforma bancária que garantisse a rentabilidade do setor financeiro e, ao mesmo tempo, aumentasse o poder de controle das autoridades monetárias sobre a criação e destruição de moeda ligada às transações com o exterior e no interior da economia. Tal preocupação iria explicitar-se com toda clareza no PAEG. A reforma bancária e a emissão de obrigações do Tesouro com cláusula de correção monetária diminuiriam o papel passivo das autoridades monetárias frente ao déficit público. O processo de emissões ficaria sistematizado, sendo vedado pelo PAEG o crédito em conta corrente ao Tesouro Nacional, cujas operações de crédito só poderiam ser realizadas mediante a colocação de títulos.

Apesar da postura conservadora explicitada nas propostas de combate ao "desequilíbrio interno", a Revista Brasileira de Economia, em número dedicado à análise do Trienal, comentou: "do ponto de vista global ocorreria-nos, desde logo, uma importante observação: o planejador muito embora tenha combinado habilmente medidas de contenção de preços com uma política de desenvolvimento esqueceu inteiramente o aspecto psicológico importantíssimo no caso. Em verdade qualquer inflação prolongada criaria a ex-

pectativa de uma contínua elevação de preços. Essa expectativa se incorporaria no cálculo dos empresários que tenderiam a proceder a todos seus cálculos, e, portanto, aos seus reajustamentos de preços levando em conta a inflação do período anterior. Tal tipo de comportamento só seria modificado por um tratamento de choque".⁽³⁾

Quanto ao tratamento das questões fiscal, tributária e de subsídios, concessão maior feita à ortodoxia, a Sra. Hansen Costa assinalava a orientação acertada do Trienal. "A manutenção dos subsídios intensificaria a pressão inflacionária, pois proporcionando uma espécie de excedente ao consumidor, aumentaria a pressão da demanda, além de sobrecarregar o déficit de caixa do Tesouro, acarretando emissões de papel-moeda. Raciocínio semelhante aplica-se ao conjunto de medidas tradicionalmente recomendado para redistribuir renda - tributação progressiva e concessão de subsídios e transferências ao consumidor. Esse método, ao transferir poder aquisitivo adicional para as camadas da população de renda mais baixa, tenderia a elevar a propensão média a consumir da comunidade como um todo, reduzindo, como é óbvio, o seu complemento, a propensão a poupar. Assim sendo, colocar de imediato poder aquisitivo adicional nas mãos de indivíduos cujo consumo potencial seja muito elevado, intensificará a pressão inflacionária, desviando, ao mesmo tempo recursos do setor de in-

(3) MAGALHÃES, J. P. de Almeida. Planejamento e a Experiência Brasileira. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, Ano XVI nº 4, dez. 62. p. 24.

vestimentos para o de consumo".⁽⁴⁾

O Plano diagnosticava o setor externo como a segunda fonte primária de instabilidade, cuja eliminação gradual dependeria do planejamento das importações, de uma política setorializada de apoio às exportações e, obviamente, da redução do "constraint" externo. A política cambial deveria ser também consoante com a correção gradual do desequilíbrio do setor externo. Essa não poderia ser obtida por taxas cambiais de equilíbrio através de desvalorização violenta. Ao contrário, as taxas de câmbio deveriam ser progressivamente ajustadas de modo que se igualassem em termos reais ao nível geral de preços. Deveriam ainda ser mantidos os controles cambiais existentes e os depósitos obrigatórios vinculados às vendas de câmbio.

Observe-se que, no fundamental, portanto, foi mantida a concepção implícita nas reformas cambiais de 1961. Continuava suspensa a concessão de subsídios, via sistema cambial, unificado o mercado cambial e limitada a possibilidade de tratamentos diferenciais pela manipulação do câmbio. Tudo conforme a política de estabilização a que o FMI vinculara sua ajuda ao governo Quadros. Ao mesmo tempo foi mantida a lei que regulamentava o capital estrangeiro. Esta, aprovada e regulamentada provisoriamente.

(4) COSTA, Margareth H. Política Fiscal e o Plano Trienal. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, Ano XVI nº 4, dez. 62. p. 156.

riamente em 1962, disciplinava as operações de remessas para o exterior das empresas estrangeiras existentes no país e regulamentava as entradas de poupanças do exterior, eliminando alguns aspectos da política extremamente favorável do período anterior.

No mesmo número da RBE acima aludido, Donald Huddle,⁽⁵⁾ comentando as propostas para o setor externo, ficava perplexo diante da possibilidade de se manter a política cambial pós-61 bem como o tratamento discriminatório ao capital estrangeiro e, ao mesmo tempo, se postular medidas tão louváveis como a eliminação dos subsídios, a manutenção da taxa de câmbio, já quase unificada, em níveis realistas (leia-se colado com taxa interna de inflação). E, concluindo, enfatiza a necessidade do Brasil encontrar uma proposta homogênea para haver um equilíbrio autêntico no setor externo.

Para Rangel, as descontinuidades e inconseqüências do Plano eram fruto do compromisso entre estruturalistas e monetaristas. Sem que nenhuma das duas correntes pudesse levar as últimas conseqüências suas propostas, a política econômica tomaria, certamente, característica errática e pendular. Tal observação vinculava-se, sobretudo, à política de estabilidade interna e externa. Segundo Ignácio Rangel, um programa de luta contra a inflação no Brasil

(5) HUDDLE, Donald. Plano Trienal: crítica do setor externo. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, dez. 62. Ano XVI, nº 4.

seria, antes de tudo, o de "mobilização"⁽⁶⁾ de poupanças para manter o ritmo da acumulação via exploração de novos campos para inversão e aproveitamento da capacidade ociosa existente em diversos setores da economia.

Se analisarmos proposta por proposta de política econômica do Trienal, o primeiro desdobramento da crítica maior de Rangel cairia sobre a política de estabilização monetária e o segundo sobre a de balanço de pagamentos e de endividamento externo.

Quanto ao primeiro, pode-se imaginar o que significaria uma política de estabilização num esquema explicativo onde a inflação era "um meio para impedir que a mais - valia se condenasse parcialmente sob a forma monetária ou líquida - o que implicaria em depressão - levando a imobilizações".⁽⁷⁾

Para Rangel não teríamos porque buscar uma estabilização completa. "A receita inflacionária da União (valor do circulante adicional emitido, acrescido da participação do Poder Público na expansão da moeda escritural pelo sistema bancário) é necessária, nas presentes condições brasileiras, para que os preços subam; a elevação dos

(6) Foi usado o termo mobilização porquanto, para Rangel o problema seria o de se criar nova demanda de capital para contrabalançar a oferta excessiva que a capacidade ociosa do sistema cria em condições de taxas de juros reais negativas. O Estado deveria, assim, criar condições para que a realocação de recursos se efetivasse.

(7) RANGEL, Ignácio. op. cit. p. 80.

preços é necessária, para deprimir a preferência pela liquidez do sistema; a depressão desta é necessária para que a taxa de imobilização se mantenha; a sustentação desta é necessária para que o nível geral da atividade econômica se sustente, por sua vez, contrariando a tendência para a depressão, implícita na crescente acumulação de capacidade ociosa.

A estabilização do nível de preços não passaria de uma exigência descabida, inspirada em preconceitos mortos, desligados da torrente impetuosa de nossa vida econômica. Devemos reivindicar o direito de fazer a inflação que julgarmos necessária. Com os credores estrangeiros devemos discutir, por certo, os dados do nosso Balanço de Pagamentos, para provar nossa salvabilidade e, para que uma coisa não interfira com a outra, o comércio exterior deve ser controlado pelo Estado e planejado, para que a instabilidade monetária interna possa coexistir com um balanço de contas equilibrado". O objetivo do planejamento seria "tornar a economia menos dependente da taxa de inflação, para o efeito decisivo da determinação da taxa de imobilização, pois tudo o mais - anomalias da formação de preços e déficit do orçamento - não passa de modos de instrumentalização da inflação. São epifenômenos".⁽⁸⁾

"Como suscitar planificadamente essas mudanças, no sentido de dirigir o fluxo de recursos livres para

(8) Idem. Ibidem. p. 117.

os setores a desenvolver, sustentando, ao mesmo tempo, a taxa global de imobilização do sistema, no nível necessário, eis a essência de um verdadeiro plano de desenvolvimento nacional - ao invés do alinhamento morto de metas setoriais, servindo de moldura a uma política monetária que ignora quase tudo acerca do problema real a resolver".⁽⁹⁾

A crítica concreta que Rangel colocaria à programação da dívida externa do Trienal, bem como à "política externa independente" de San Thiago Dantas, destinada a negociá-la, consistiria em que, da mesma forma que o Trienal não mostrou como se produz um superavit na conta de mercadorias e serviços do BP, não demonstrou, também, nossa solvência. Como escreve o próprio Rangel: "do ponto de vista do credor estrangeiro a proposta brasileira, nos termos em que a põs o Plano Trienal há de ter parecido um absurdo completo, pois o Brasil aparece como um devedor que não pode amortizar ao menos um dólar por ano, nem ao menos diz quando poderá fazê-lo mas que, apesar disso, fala em alongamento dos prazos, quando devêra pedir concordata ou falência ... Como essa condição é inaceitável, porque as nações não são empresas, mas realidade extremamente complexas, para cuja gestão a contabilidade mercantil é apenas um dos elementos a considerar, tornamos ao marco zero. Temos que promover uma substituição incremental de importações e uma utilização mais exaustiva dos nossos mercados, a fim de a-

(9) Idem. Ibidem. p. 119.

presentarmos aos nossos credores contas que os persuadam de nossa solvência no longo prazo.

"Ora se o efeito imediato do esquema aqui proposto é o incremento da substituição, com consequente utilização de capacidade ociosa da indústria, o efeito imediato da utilização a fundo das oportunidades abertas pelos nossos mercados será um aumento das exportações, com a consequente utilização da capacidade ociosa (a começar pelos excedentes já criados) da agricultura".⁽¹⁰⁾

Na perspectiva de Rangel, a resolução dos desequilíbrios básicos apontados pelo Trienal ficaria pendente, tanto a partir das proposições estruturalistas quanto das monetaristas. Para ele o importante seria, de um lado, solidificar os agentes financeiros internos para agilizar os fluxos de capital entre as unidades superavitárias e deficitárias (o atendimento das unidades deficitárias com financiamento interno representaria, assim, menor pressão sobre o balanço de pagamentos); de outro, planejar a receita do orçamento da União fixando-se o nível de emissão primária requerida à expansão dos meios de pagamento e à taxa de inflação programada.

No que se refere à captação de recursos adicionais pelo Estado (via tributos, operações cambiais e emissão primária), este deveria, em situações que a taxa de inflação efetiva sobrepassasse a programada, captar parce-

(10) Idem. Ibidem. pp. 129/30.

las cada vez maiores do excedente social a fim de elevar a taxa de imobilização do sistema. No caso de uma taxa de inflação menor do que a projetada, o procedimento seria o inverso.

Este segundo caso, apesar de não estar em cogitação quando se analisa a performance da economia brasileira em 1962, serviria de alerta contra as medidas de combate à inflação e restrição de créditos do Trienal, que, segundo Rangel, diminuiria ainda mais as possibilidades de se manter a demanda agregada da economia, pois constituiria um golpe de misericórdia no componente investimento. "Se deixamos que decline a taxa de inflação e, com ela, a taxa de imobilização e a renda, não deve ser surpresa que surjam pressões no sentido do aumento das transferências compensatórias para os setores mais diretamente atingidos e que, portanto, tendam a aumentar as transferências, à custa da despesa efetiva. Esta exemplificação não esgota os múltiplos e complicados movimentos que se propagam por todo o corpo do orçamento e que repercutem sobre toda a economia nacional e sobre suas relações com a economia mundial e que, de retorno, repercutem sobre o próprio orçamento, em resposta ao movimento impresso a esse único e estratégico item, a taxa de emissão".⁽¹¹⁾

Sintetizando a contraproposta de Rangel ao Trienal, diríamos que a tarefa maior do Estado brasileiro, a partir de 1962, seria programar uma taxa de inflação tal

(11) Idem. Ibidem. p. 136.

que, ao manter deprimida a preferência pela liquidez, mantivesse ou aumentasse a taxa de imobilização do sistema, mesmo em situação de taxas de juro negativas. Esta depressão da preferência pela liquidez, em condições de capacidade ociosa existente em alguns setores, garantiria o financiamento das unidades deficitárias em moeda nacional, à medida em que os agentes financeiros fossem adquirindo expressão como mobilizadores de capital.

As repercussões sobre a economia se fariam sentir a dois níveis. Ao nível interno, garantia-se um aumento do excedente gerado, do qual o Estado deveria captar parcelas crescentes destinadas à inversão em setores atrasados, compensando, assim, a queda dos investimentos privados. Do ponto de vista do balanço de pagamentos, absorver-se-ia gradativamente seu déficit corrente. O atendimento de parte da demanda por importações pela produção interna economizaria divisas que seriam empregadas no resgate dos compromissos internacionais anteriores.

É importante notar que, para Rangel, se os recursos adicionais do Estado, fossem tomados, "não à mais valia, mas ao capital variável social, o problema do equilíbrio interno não se resolveria. Poderiam aumentar as imobilizações, poder-se-ia absorver o déficit corrente do balanço de pagamentos, mas, o equilíbrio macro-econômico do sistema ficaria comprometido, o que quer dizer que a economia continuaria a caminhar para a depressão à medida

em que se esgotasse a capacidade da inflação para induzir imobilizações privadas. Ao invés de um aumento da utilização da capacidade produtiva da economia já criada torná-mos mais desequilibrada ainda a distribuição de renda, deprimindo-se a propensão a consumir da economia".⁽¹²⁾

"Noutros termos, as massas trabalhadoras deveriam lutar pela escala móvel de salários. Isto posto, o Estado ficaria em liberdade para fixar sua política monetária, assim como para estabelecer sua estratégia e tática para a determinação da taxa de imobilização do sistema e, portanto, para todo o equilíbrio macro-econômico e para a expansão da capacidade produtiva".⁽¹³⁾

Embora Rangel se colocasse, no debate econômico da época, como uma posição bastante crítica em relação à ortodoxia do projeto governamental, as alternativas por ele propostas marcavam bem sua autonomia em relação às teses mais difundidas pela esquerda brasileira, que, embora tendo como alvo de suas críticas basicamente os mesmos pontos de Rangel - endividamento externo, estabilidade monetária e reformas de base -, em nenhum momento foi capaz de perceber com clareza o nível de desenvolvimento das forças produtivas no Brasil, para poder propor uma alternativa viável à proposta oficial.

(12) Idem. Ibidem. p. 131.

(13) Idem. Ibidem. p. 133.

Para a esquerda, a contradição que o setor externo da economia brasileira encerrava era a seguinte: a necessidade de importações aumentava de forma progressiva, enquanto que a capacidade para importar era limitada pelas remessas de rendimentos pelo capital estrangeiro aqui instalado e pela queda dos preços das exportações. Na época, todavia, a crítica mais enfática recaía sobre o problema da remessa de lucros. O imperialismo superexplorava a força de trabalho, remetendo para fora a mais-valia aqui obtida, entorpecendo, assim, as possibilidades de desenvolvimento do país. Neste sentido, a industrialização substitutiva teria somente aprofundado nossa condição de "explorados". Como assinalou Caio Prado "não eram apreciáveis no que respeitava o nosso desenvolvimento e libertação do colonialismo, as perspectivas da indústria substitutiva de importações, dominada por empreendimentos imperialistas. Duas ordens de circunstâncias contribuíam para limitar uma industrialização de tal natureza. Tratando-se de um processo comandado por interesses financeiros estrangeiros, esses não iriam além, nas suas iniciativas e inversões, dos limites fixados pelas disponibilidades de nossas contas externas. Outra ordem de circunstâncias limitadoras derivaria do fato de ela não ter por origem e incentivos uma situação realmente nova da economia brasileira, e constituir unicamente maneira diferente de servir o mesmo e restrito mercado consumidor antes abastecido pela importação ... A exportação preconizada como solução para as indústrias substitutivas daria numa simples

coordenação entre as empresas imperialistas que se incumbiriam de organizar esta coordenação, conduzindo-a de forma a que as várias empresas, e mesmo os diferentes setores e filiais de uma mesma empresa distribuíssem suas atividades pelos países da América Latina de modo a se complementarem mutuamente".⁽¹⁴⁾

O estrangulamento da economia brasileira pelo setor externo, teria dois efeitos principais, que, para Paul Singer, seriam: "a dependência econômica, afetando a própria soberania política da nação, cuja independência tornar-se-ia cada vez mais aparente e formal, com profundas repercussões sobre a formulação da política do governo. Em segundo lugar, a contradição acima referida faria com que os preços dos produtos importados, cuja oferta é quase constante face a uma procura em contínua elevação, aumentassem fortemente, constituindo-se em fator dos mais importantes da inflação".⁽¹⁵⁾

Segundo a linha de raciocínio acima, o Trienal não proporia nenhuma medida de profundidade para resolver os problemas do estrangulamento do setor externo: "Pelo contrário, as medidas adotadas pelo governo contribuiriam para aumentar ainda mais o endividamento externo real do país, ao prever um afluxo bastante vultuoso de capital estrangeiro nos próximos três anos e reservar parcelas ex-

(14) PRADO, Caio. A Revolução Brasileira. SP, Ed. Brasiliense, 1966. pp. 305 e 307.

(15) SINGER, Paul. Desenvolvimento e Crise. RJ, Ed. Paz e Terra, 1977. p. 123. Este artigo foi escrito em 1962 e editado originalmente em "Análise do Plano Trienal" juntamente com um ensaio de Mário Alves.

pressivas de nossos rendimentos em moeda estrangeira para serem remetidas ao exterior como remuneração de seus serviços".⁽¹⁶⁾ Com isso a capacidade para importar passaria a ser utilizada para a remuneração dos serviços do capital estrangeiro. Paul Singer mostraria, ainda, que na verdade as somas destinadas à remuneração ao exterior ultrapassariam a capacidade para importar. "O nosso saldo na balança comercial e de serviços reais é de US\$ 575 milhões, mas a projeção de nosso balanço de pagamentos prevê pagamentos pelos serviços de capitais, da ordem de US\$ 1.235 milhões (lucros e dividendos, juros, royalties, etc.). Como US\$ 165 milhões serão recebidos por nós como rendimentos de capitais, a soma líquida a ser paga é de US\$ 1.120 milhões. Desta quantia, US \$ 575 milhões serão pagos com capacidade para importar não utilizada e US\$ 545 milhões com divisas resultantes da entrada de novos capitais estrangeiros no país. Está claro, portanto, que a contradição do setor externo deverá se aprofundar nos próximos três anos".⁽¹⁷⁾

O caminho apontado pela facção mais moderada da esquerda para resolver a questão externa era: suspender o pagamento das dívidas com capitais estrangeiros; limitar a remuneração destes capitais as nossas reais disponibilidades e controlar a entrada de capitais estrangeiros aos interesses do conjunto da economia. Quanto às facções mais radicais, suas colocações eram mais genéricas, responsabi-

(16) Idem. Ibidem. p. 123.

(17) Idem. Ibidem. pp. 123/4.

lizando o FMI, as instituições de crédito internacionais e o governo brasileiro (por compactuar com o imperialismo!) pela crise econômica nacional.

Na realidade, a questão do endividamento externo era de difícil consenso. O Fundo Monetário impunha padrões ortodoxos de comportamento à política-econômica dos países latino-americanos, condicionando o aval a estes países ao cumprimento de suas exigências. Reescalonar dívidas com os banqueiros internacionais dependia, implicitamente, da aprovação, pelo FMI, da política interna dos países que requeriam a renegociação. Nestas circunstâncias, e premido pelo vencimento a curto prazo dos compromissos externos, o Trienal teve de se comprometer com algumas das exigências do FMI.

Como se viu no primeiro capítulo, o Plano, numa tentativa de justificar ao Fundo que o desequilíbrio do balanço de pagamentos não se repetiria no futuro, chegou a afirmar que o crescimento da economia brasileira no triênio, dependeria muito mais da intensidade da utilização da capacidade produtiva interna do que da entrada de recursos externos.⁽¹⁸⁾ Todavia, tal justificativa ao FMI, possivelmente, não se coadunaria com as perspectivas do capital internacional privado aqui instalado. Embora este, a curto prazo, não pretendesse aumentar sua capacidade instalada, aquela diretriz se chocaria com as suas perspectivas de re-

(18) BRASIL, Presidência da República. op. cit. p. 43.

produção a longo prazo. Por paradoxal que pareça, a não recorrência de Furtado à "poupança externa" como "fator" de desenvolvimento poderia servir tanto de justificativa para o FMI e os banqueiros internacionais reescalarem o financiamento de nossa dívida externa, quanto para aplacar as críticas mais radicais que viam o Trienal "a serviço do imperialismo".

Na realidade, a imprecisão do Trienal quanto ao papel que jogaria o capital estrangeiro no desenvolvimento do país aumentou ainda mais a polêmica sobre a questão do capital estrangeiro. Este e seus ideólogos sentiram seus interesses lesados pelo Plano. As correntes nacionalistas e os críticos do sistema colocavam-no como a serviço do imperialismo, o que minava, de saída, qualquer base de apoio à política externa que deveria ser desenvolvida no triênio.

Ainda com referência ao estrangulamento externo e estabilidade interna - questões, via de regra, tratadas em conjunto pela esquerda -, foram levantadas críticas específicas à continuidade que o governo Goulart deu à política cambial do Ministro Clemente Mariani. A SUMOC baixava instruções estabelecendo câmbio especial para as empresas estrangeiras, de forma que a elevação constante do preço do dólar no Brasil, naquela época, não afetava a remessa de lucros para o exterior. Em aula inaugural do curso regular do ISEB, em 1963, Osny Duarte Pereira colocava: "A SUMOC baixa instruções em que estabelece câmbio espe-

cial para as empresas estrangeiras e a inflação que devora os salários dos operários e do funcionalismo não atinge os lucros. Ao contrário permite que empresas comprem dólares a Cr\$ 475,00 no Banco do Brasil e vendam no câmbio livre a Cr\$ 800,00. Em entrevista a "O Globo", em 10/1/1963, demonstrou que "os lucros supervalorizados e as medidas protecionistas governamentais, eliminaram os efeitos negativos da inflação, nos setores de automóveis, navios, máquinas pesadas e outras". (19)

A esta denúncia da proteção ao capital estrangeiro, através da política cambial, somava-se a da utilização do crédito estatal pelas empresas estrangeiras. Os organismos do Estado - principalmente o BNDE -, instituídos para ajudar o capital nacional, seriam utilizados para ajudar as grandes empresas estrangeiras. Com isso solidificava-se o capital estrangeiro, em detrimento do nacional, agravando o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a inflação.

Quanto ao programa de estabilidade interna, críticas específicas iriam recair sobre a omissão do programa governamental quanto à reformulação do Imposto de Renda e sobre o corte dos subsídios do trigo, petróleo e serviços de utilidade pública. O encaminhamento da política anti-inflacionária, além de não ter eficácia, oneraria ainda mais as

(19) PEREIRA, O. D.. O ISEB. O Desenvolvimento e as Reformas de Base. ISEB, mimeo, 1963.

classes assalariadas, sem atingir os verdadeiros responsáveis pela inflação. Em termos mais gerais, a aplicação de medidas ortodoxas de estabilização era vista como uma submissão do projeto governamental aos ditames do Fundo Monetário Internacional.

A crítica às reformas de base não foram explicitadas no período, como proposta alternativa; estas, na maioria das vezes, restringia-se à reforma agrária. As "relações de produção arcaicas", vigentes no setor agrícola, responderiam, entre outras coisas, pelos baixos salários da população trabalhadora, pelos altos preços dos gêneros alimentícios, pelas desvalorizações cambiais, que aceleram a inflação, pelo reduzido tamanho do mercado interno, pela baixa produtividade do setor e pela existência de grandes quantidades de mão de obra ociosa e de recursos não utilizados. Desta forma, somente uma reformulação radical da estrutura agrária poderia tirá-la da condição de obstáculo ao desenvolvimento nacional.

Os monetaristas mais ortodoxos, obviamente, não ficaram satisfeitos com a parcialidade das medidas de estabilização e de equilíbrio do balanço de pagamentos definidas pelo Plano de Desenvolvimento. No tocante ao aspecto monetário e financeiro, acusavam o Trienal de ser uma adaptação "suavizada" do antigo Programa de Estabilização de 1958/59. "Não se tentava, assim, mais terminar com o surto inflacionário mas, simplesmente, reduzir sua intensi

dade e colocá-lo sob controle".⁽²⁰⁾ Quanto ao setor externo, jamais admitiriam a possibilidade de uma política adequada para o mesmo sem que fossem totalmente revistas a política cambial e de tratamento ao capital estrangeiro do governo Goulart.

Rangel acusava os autores do Plano Trienal de terem uma leitura equivocada do estágio de desenvolvimento capitalista do Brasil; neste sentido, as propostas contidas no Trienal, se implementadas, constituiriam um "coupe-de-grâce" no desenvolvimento do país.

Entre os economistas de formação cepalina não envolvidos no projeto oficial, havia algumas discordâncias com o caminho apontado pelo Trienal. Carlos Lessa e Maria da Conceição Tavares - em seus respectivos artigos "15 Anos de Política Econômica" e "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil" - explicitaram porque as medidas do Trienal não debelariam a inflação nem garantiriam a taxa de crescimento que se vinha obtendo desde 1957; desde logo, porque "os desajustes entre uma estrutura produtiva cada vez mais capitalística e um inadequado mecanismo de financiamento, resultavam em pressões encadeadas sobre o sistema monetário, que funcionava desse modo como caixa de ressonância no processo inflacionário".⁽²¹⁾ Sob o aspecto da continuidade do

(20) ALMEIDA, J. P. Magalhães. op. cit. p. 21.

(21) LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica. UNICAMP, mimeo, 1976. p. 119.

crescimento, como o processo de substituição de importações tinha no Brasil alcançado "uma fase tão avançada que, por um lado o que restava para substituir eram, essencialmente, bens de capital, ou matérias-primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já tinham atingido a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último não seria mais indutor de investimentos e, em consequência, do crescimento, passando a ser apenas um obstáculo, em cuja superação, porém, já não poderia ser encontrada a essência da dinâmica da economia". (22)

A inviabilidade do projeto Trienal era colocada, portanto, a dois níveis: o da estrutura produtiva (e da estrutura de demanda a ela acoplada) e o do financiamento da atividade produtiva. Quanto ao primeiro, a estrutura produtiva, seria o problema mais importante da economia brasileira em 1962, sobrepondo-se a todos os demais de curto prazo. Para Conceição Tavares, tratava-se da necessidade de transitar para um modelo de crescimento auto-sustentado, dado que o de substituição de importações já teria atingido seu estágio final. Tentativas de continuidade, como as propostas no Trienal, conduziriam à desaceleração da economia, porquanto, dada a natureza dos setores a serem implantados, as novas substituições levariam a inversões com elevada relação

(22) TAVARES, M. C.. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. RJ, Zahar Ed., 1974. p. 117.

capital-produto, gerando, pelo menos a curto prazo, um processo de crescimento com rendimentos macroeconômicos decrescentes. Paralelamente, a diversificação da demanda agregada, originada pelo processo de substituição de importações, foi bastante ampla, tanto em termos de bens de capital, quanto em bens de consumo duráveis. Por isso, a questão pertinente não era buscar a continuidade do processo substitutivo, mas sim, que os sucessivos impulsos induzidos pelo estrangulamento externo já se haviam esgotado quando da implantação do pacote de investimentos do Plano de Metas.

Assim, nesta perspectiva, a possibilidade de se transitar para um modelo de desenvolvimento auto-sustentado dependeria da demanda autônoma por bens de capital, cuja variável fundamental era o montante e a composição dos investimentos governamentais, dado que os estímulos provenientes da demanda privada já se tinham saturado. Desta variável dependeria tanto o ritmo de crescimento, a curto prazo, quanto a orientação do sistema, a longo.⁽²³⁾ Em outros termos, a complementação do setor industrial dependeria, em grande parte, da orientação estratégica seguida pelo programa de inversões do Governo e das medidas de po-

(23) "O fato de que o investimento autônomo do Governo resulta na prática numa substituição de importações não implica uma reprodução do antigo modelo. Na realidade o processo de desenvolvimento que teria lugar nesse período de transição não seria basicamente induzido pelo estrangulamento externo, mas repousaria no impulso imprimido pelo investimento governamental". Conceição Tavares. Op. cit. p. 119.

lítica econômica a serem adotadas em todos os níveis para superar, com sucesso, este período de transição.

Com relação ao financiamento da atividade produtiva "a incapacidade da economia brasileira de estabelecer uma estrutura financeira capaz, não só, de suprir a atividade real com um montante global de poupança efetiva satisfatório como, também, de permitir as transferências intersetoriais requeridas pelo processo de desenvolvimento, levou o sistema econômico a por em marcha mecanismos ocultos de transferências, em particular via modificações violentas no sistema de preços relativos, com as subsequentes repercussões inflacionárias".⁽²⁴⁾

Como se pode apreender deste artigo, as dificuldades por que passou a economia brasileira, no início dos anos 60, vinculavam-se a problemas de desfalecimento da demanda agregada e à necessidade de reformas no sistema financeiro. Tudo se passava como se o desaparecimento do componente de demanda atendido pelas importações e a diminuição da taxa de investimento autônomo do governo, agravados pela aceleração inflacionária em curso desde 1959, levassem a economia à estagnação. Tal interpretação estagnacionista, "derivada de uma análise da tendência, projetada e entendida como limite do modelo de expansão anterior",⁽²⁵⁾ era reforçada pela visão keynesiana que os economistas de

(24) TAVARES, M. C.. Notas sobre o Problema de Financiamento numa Economia em Desenvolvimento. op. cit. p. 129.

(25) TAVARES, M. C.. À guisa de Introdução. op. cit. p. 18.

origem cepalina tinham da crise. Esta só se colocava como taxa de crescimento negativo do produto (o que, de fato, só ocorreria em 1963). Desta forma, o consenso para estes economistas era que, apesar do Brasil ter-se aprofundado mais na substituição de importações, ele poderia entrar num período de estagnação, como o que sobreveio em outros países latino-americanos, em meados da década de 50, dada a tendência subconsumista derivada da maturação do pacote de investimentos do Plano de Metas. (26)

-
- (26) Na sua tese de doutoramento - Growth and Fluctuations in the Brazilian Manufacturing Sector during the 1960'S and early 1970'S - John Wells sintetiza os argumentos subconsumistas desta forma: "While personal income grew during the process of industrialization, increases in income were distributed very unequally, the main beneficiaries being the small minority of the population at the top of the income spectrum. The process of increasing income concentration tended to leave the great mass of the population, in both urban and rural areas, outside of the market for modern manufactured goods. According to the 'structuralist' interpretation of the recession of the early 60's, the fundamental constraint to continued growth, once the reserve market had been satisfied, derived from the economy's basic underconsumptionist tendencies. This can be seen in the following discussion from one of the classic articles on Brazilian industrialization (Conceição Tavares - Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações):

The top of the (income) pyramid represent a large market whose purchasing power was sufficient to guarantee a market to the industries producing durable consumer goods ... During the 1950's the top of the pyramid became detached from its base ... This process puts at risk the very dynamism of the capitalist sector, since the absolute growth of the internal market which occurs is insufficient to be able to guarantee the acceleration and maintenance of recent industrial growth ... On the side of demand, the problem was of a too highly concentrated distribution of income ... The desaceleration in the rhythm of expansion of manufactured (consumers') goods seems to have been sufficient to reduce the rate of growth of the economy in 1962. (pp. 31/2).

O confronto das diversas posições no debate político-econômico no início da década passada evidencia a impossibilidade de reduzi-las a um denominador comum, como implícito no Plano Trienal. Essa impossibilidade não era fruto da mera divergência teórica dos debatedores em cena; na realidade, cada uma das posições respondia, ao nível ideológico, a formas específicas de encaminhar a continuidade do desenvolvimento brasileiro. Assim, tanto as próprias condições objetivas do processo de acumulação, quanto a dificuldade de composição política decorrente dos momentos de crise econômica, estavam na base da rejeição da proposta do governo Goulart pelos diversos setores da sociedade brasileira.

Os primeiros anos da década de 60 foram marcados tanto por uma reversão do movimento cíclico da nossa economia, quanto por uma profunda instabilidade do quadro político-institucional que respaldou a expansão anterior. A desaceleração da taxa de crescimento econômico, a partir de 1961, seria não só inevitável mas também bastante profunda, devido ao final do efeito acelerador resultante da implantação de um bloco de projetos - integrado no espaço e intensivo no tempo -, cujas demandas intersetoriais eram as responsáveis pela expansão do processo de inversão. Este salto qualitativo da industrialização e o próprio movimento do capital quebraram por dentro o pacto populista, inviabilizando sua continuidade.

O Trienal, enquanto proposta de continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista, pressupunha a vigência do populismo como uma de suas condições de viabilização. Na medida em que o pacto populista já não mais conseguia enquadrar os antagonismos de seus participantes, abria-se espaço para uma radicalização progressiva das posições nele envolvidas. Vale dizer, em torno de cada proposta colocada pelo Estado haveria de se compor interesses específicos de cada um dos setores envolvidos. Ocorria que nenhum dos interesses era capaz de se impor e viabilizar as diretivas do Estado.

O início da década passada marcaria, assim, uma fase de instabilidade das instituições político-econômicas que presidiram o processo de industrialização que instaurou as bases da auto-reprodução do capital, mas que foram ultrapassadas pela própria dinâmica do sistema. Não terá sido por acaso que, a partir de 1961, as articulações entre os níveis econômico e político se tornaram cada vez mais problemáticas. A desaceleração da economia exigia que se renegociassem as formas de regular o conflito no âmbito do próprio Estado. Esta renegociação deveria passar não só pela concorrência intercapitais, mas também, pelas relações capital-trabalho. Na medida em que nenhuma das duas questões se resolvem a curto prazo, as formas existentes de regularização da economia vão se tornando cada vez menos eficazes, aprofundando progressivamente a crise econômica.

O Plano de Metas não só referendou a articulação que existia na economia brasileira, desde os anos 30 entre o capital internacional, o capital nacional e os setores produtivo e financeiro do Estado, como sobretudo modificou a estrutura das relações entre os três departamentos produtivos. O caráter tardio do nosso padrão de industrialização daria, também, certas especificidades a estrutura oligopólica da economia brasileira. Essa estrutura é "marcada pela existência de um setor estatal na indústria de base, pela profundidade do processo de internacionalização do sistema produtivo e, conseqüentemente, por uma fragilidade congênita do capital nacional." [27]

A partir de tais características - especificidade da articulação capital internacional, nacional e Estado e mudança das relações interdepartamentais - é que se deveria pensar o Estado brasileiro no início dos 60. Não se trataria, como assinalou Cardoso de Mello, "de caracterizar o Estado no capitalismo monopolista pelas suas funções, o que suporia uma relação de exterioridade entre Economia e Política. Ao contrário, no capitalismo monopolista haveria uma politização da economia, no sentido de que tanto a forma da concorrência intercapitalista quanto a forma das relações entre o capital e o trabalho seriam constituídas no Estado. Diante disso, toda crise econômica se transfiguraria

[27] CARDOSO DE MELLO, J. M.. Os Limites da Estatização. RJ, Publicações do Diretório Acadêmico Santhiago Dantas, 1977. p. 26.

numa crise política". (28)

A desaceleração da taxa de acumulação colocaria, assim, ao Estado questões de como distribuir o ônus da crise, como restabelecer a divisão dos mercados mais estreitos ante o potencial de acumulação, como distribuir os riscos, como arbitrar a desvalorização do capital entre os vários blocos e como gerar, a posteriori, uma nova etapa expansiva. Se, por um lado, o Estado arbitrava sobre as questões mais pertinentes ao capital; por outro, como o pacto populista incorporava os assalariados, a viabilidade de qualquer proposta do tipo nacional-desenvolvimentista dependeria, também, da sua capacidade de assegurar a participação relativa dos trabalhadores na renda nacional. Mas, como fazê-lo em condições de taxa de acumulação cadente e inflação acelerada, em que os compromissos entre os capitalistas, e entre estes e a classe trabalhadora, que respaldaram o Plano de Metas, não teriam mais espaço de vigência? Na realidade, a falha maior da proposta de Furtado foi não perceber a especificidade do momento que o capitalismo no Brasil passava. O engano maior do Trienal seria justamente o por que, através do planejamento econômico, superaria os impasses colocados à sociedade brasileira pela crise econômica e política desde 1961. Conclusão: não houve sequer tempo para implementar o Plano em termos globais por falta de suporte político. Tal colocação fica evidenciada pela história dos quatro meses de vida do Trienal.

(28) Idem. Ibidem. p. 26.

O início de 1963 foi marcado por uma pressão inflacionária persistente e em ascensão - o nível geral de preços tinha aumentado em 52% em relação ao mesmo período do ano anterior - e um déficit na balança de pagamentos de US\$ 393 milhões, com obrigações financeiras a resgatar a curto prazo. Nestas condições, a primeira fase de execução do Trienal estaria condicionada às medidas anti-inflacionárias: redução do déficit público e controle dos reajustes salariais. Além disso, como a própria ida de Santhiago a Washington, em março daquele ano, para renegociar a dívida brasileira, estava atrelada ao êxito das medidas de estabilização adotadas, o primeiro trimestre assistiria a um esforço de uniformização das taxas cambiais e de uma política creditícia austera.

Em Washington, o Ministro da Fazenda procedeu as negociações logrando obter um acordo de US\$ 399,5 milhões com o governo dos Estados Unidos. Todavia, somente US\$ 84 milhões foram destinados a utilização imediata, dependendo o restante de como seriam encaminhadas as reformas, o programa de estabilização e a questão das encampações de subsidiárias de empresas americanas por parte do Brasil. Nas palavras de Skidmore, "o governo norte-americano decidira manter os brasileiros com rédea curta, e conceder mais ajuda e financiamento somente a troco de medidas anti-inflacionárias específicas que conseguissem a aprovação da comissão do FMI

que deveria visitar o Brasil em maio". (29)

No primeiro trimestre de vigência do Plano logrou-se manter uma expansão monetária dentro do planejado, provocando queda das vendas das indústrias automobilística e da construção civil. O desaquecimento econômico destes meses obrigou, inclusive, o Ministro da Fazenda a prometer aos setores afetados a normalização da política creditícia para o segundo semestre daquele ano. Os preços, todavia, continuaram a subir; somente durante os três primeiros meses do ano o índice de preços elevou-se em 16%. Tal crescimento foi importante, pois debilitaria ainda mais a posição de Dantas e Furtado sobre a fixação dos reajustes salariais dos funcionários civis e militares.

Desta forma, ao iniciar-se o segundo trimestre de 1963 a experiência do Trienal encontrava-se severamente ameaçada. Como relata Skidmore "os projetos sobre os salários e o acordo com a AMFORP encontravam forte oposição e, desde fins de abril, corriam rumores de que o gabinete seria modificado. O problema crucial, a curto prazo era o programa anti-inflacionário. A missão do FMI chegou na segunda semana de maio e estudava as medidas tomadas pelo governo de João Goulart contra a inflação. As conclusões da missão foram cruciais, uma vez que tanto os credores norte-americanos quanto os europeus, esperavam a decisão do FMI antes de aceitarem outro financiamento da enorme dívida a

(29) SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio à Castelo. RJ, Ed. Paz e Terra, 1976. p. 295.

curto prazo do Brasil". (30)

Se a "esquerda positiva", no poder, esforçava-se por empreender um programa anti-inflacionário, como condição para renegociar os compromissos financeiros internacionais do Brasil, as organizações autônomas de esquerda ra radicalizavam seus ataques ao imperialismo, caracterizando a política do Estado como submissa aos interesses do capital internacional (questão das encampações e da política monetária subordinada ao FMI) e contra os trabalhadores (inflação e política salarial). A direita, por seu turno, não satisfeita com a condução da política-econômica, acusava o governo de compactuar com a radicalização da esquerda, de permissividade com a inflação, de responsável pela instabilidade financeira e indisciplina política que afastavam os investidores, os prestamistas estrangeiros e as entidades internacionais (FMI e BIRD) - desacelerando a economia e one rando a balança de pagamentos - e de conivente com a subversão da ordem e da hierarquia salarial, que igualmente afugentava os investidores e impulsionava a espiral "salário-preço".

Abril e maio seriam meses extremamente conflituados. Os empresários paulistas protestando contra a política de crédito; o aumento dos vencimentos dos funcionários civis e militares de 70% - contra os 40% previstos -; e as críticas de vários setores da população às políticas de estabilização, de tratamento ao capital estrangeiro e às reformas propostas pelo governo, caracterizariam bem o impasse das soluções propostas pelo Trienal. "Em fins de maio,

(30) Idem. Ibidem. p. 302.

não havia nenhum grupo político que apoiasse com força as medidas anti-inflacionárias. Mas a voz pública exigia reformas sociais, especialmente a reforma agrária. Mais importante ainda, não havia uma força política que pudesse ser rapidamente mobilizada por Santhiago Dantas ou Celso Furtado. Em princípios de junho, tornara-se impossível salvar tanto o Plano Trienal quanto o programa Santhiago - Celso Furtado. O Ministério, submetido à forte pressão dos militares e dos civis, concedeu-lhes um aumento de 70% em seus vencimentos. A missão do FMI, em princípios de maio, partiu com uma péssima opinião quanto à determinação do governo em lutar contra a inflação. Santhiago perdeu a jogada que fizera para ganhar uma rápida e ampla cooperação por parte dos credores estrangeiros. Os projetos do Plano Trienal já se haviam tornados obsoletos pela inflação acelerada, que alcançou 25% nos primeiros cinco meses de 1963, e pelo financiamento do novo aumento salarial através de emissão de papel moeda".⁽³¹⁾

Procurando fazer uma síntese das principais colocações, diríamos que o início dos anos 60 assistiu a uma crise profunda no processo de acumulação capitalista, que tornou obsoleto o pacto estabelecido, durante o governo Kubitschek, entre os diversos blocos de capital, autonomizando, gradativamente, as relações entre o capital e o trabalho da "tutela" do Estado populista. Paralelamente à

(31) Idem. Ibidem. p. 305.

crise de acumulação deflagrou-se, então, uma crise de do minação do Estado capitalista brasileiro. A interação de ambos os níveis seria responsável não só pelo recrudescimento dos problemas econômicos, mas também pela grande instabilidade das instituições políticas a que se assistiu naqueles anos.

O Plano Trienal colocou-se, nesta conjuntura, como uma tentativa de se compatibilizar posições, que se tornavam cada vez mais distantes com o aprofundamento da crise, numa proposta de política-econômica que tentaria compor, entre outras coisas, a política de estabilidade do FMI e a continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista. Como se viu, não houve condições de prosseguir com tal proposta!

C A P Í T U L O I V

UM BALANÇO DO MALOGRO

Desde os anos 50, os problemas de inflação e balanço de pagamentos encontram-se associados nas análises de fenômenos tais como industrialização, "estagnação", "recessão" ou crise por que passaram as economias latino-americanas. Ao final dos 70, ainda encontraremos esta problemática presente na maioria das explicações sobre a crise. Os monetaristas, apesar de terem sofisticado suas análises, numa tentativa de operacionalizar melhor os instrumentos para lidar com tais problemas, não se distanciarão do paradigma básico de sua escola: maior controle da política monetária e maior eficácia das políticas fiscal e cambial. Já a proposição cepalina, originária da dinâmica externa-interna como indutora da substituição de importações, passaria por uma série de revisões, aparecendo hoje sob os mais diversos matizes. Tomando-se duas posições extremas, observamos que a questão do estrangulamento externo, como determinante do movimento das economias periféricas, aparece quer nas interpretações de alguns "brasilianistas", como por exemplo Nathaniel Leff, quer nas próprias colocações de Francisco de Oliveira sobre o novo caráter da dependência brasileira. Faremos uma breve digressão

sobre as principais idéias desses autores no sentido de elucidar como, por caminhos diferentes, conservam o enfoque do debate econômico dos anos 50, sem encaminhar alternativas capazes de superá-lo.

Para Nathaniel Leff, em seu livro Economic Policy Making and Development in Brazil, o declínio da taxa de crescimento da economia brasileira, a partir de 1963, iniciou-se por uma restrição severa na capacidade de importação. A idéia de Leff é de que, como as pressões políticas internas não se constituíam em "barreiras à inflação", a "restrição potencial restante seria a do balanço de pagamentos e, especificamente, a possibilidade dos credores internacionais continuarem a fornecer créditos na situação de desequilíbrio externo provocada pela inflação".⁽¹⁾ Noutros termos, num esforço para lidar com os problemas derivados do balanço de pagamentos, os "policy-makers" brasileiros promoveram a substituição de importações, o que equivaleria a uma aceleração no processo de industrialização. Todavia, o processo substitutivo causou somente uma mudança na composição da pauta de importações, mantendo-se os desequilíbrios externos. Como reflexo, a depreciação externa do cruzeiro tornou-se mais rápida que a inflação interna, fazendo com que os preços relativos se movessem cada vez mais a favor da produção interna de produ-

(1) LEFF, Nathaniel. Economic Policy - Making and Development in Brazil 1947/1964. N.Y., Wiley, 1968. p. 161.

tos previamente importados. Como resultado do acentuado crescimento liderado pelo setor industrial desde 1957, em 1963, a "inelasticidade renda da oferta de importações" tornou-se tão grande que acabou por restringir o crescimento do produto agregado do Brasil. Com o crescimento do produto interno restrito pela impossibilidade de importações de matérias primas e produtos intermediários, os aumentos na demanda agregada passariam a gerar elevação de preços maior do que em períodos anteriores, quando havia uma oferta relativamente elástica. Como resultado das pressões de demanda por produtos externos e internos, assim como "pela própria dinâmica interna da inflação - expectativas de curto prazo de elevação de preços e ajustamentos salariais mais rápidos - a taxa de aumento de preços passaria a alcançar níveis imprecedentes". (2)

As conclusões de tal análise levariam Leff a propor políticas convencionais de incentivo às exportações, negociações de "supplier credits" e de controle da inflação, de forma a tornar mais elástica a oferta de importações. Essas propostas se justificariam pelo próprio diagnóstico da economia brasileira realizado pelo autor, para quem o período de intenso crescimento, de 1957 a 1963, havia gerado na economia um excesso de demanda efetiva, precipitando-a numa etapa de aceleração inflacionária, agravando ainda mais os problemas pelo lado do balanço de pagamentos.

(2) Idem. Ibidem. p. 167.

mentos, que acabariam por se colocar como o determinante principal da queda da taxa de crescimento do produto.

Em A Economia da Dependência Imperfeita, Francisco de Oliveira colocou o problema do estrangulamento externo, a partir do Plano de Metas, como "um padrão de relações centro-periferia num patamar mais alto da divisão internacional do trabalho do sistema capitalista".⁽³⁾ Para desenvolver seu argumento, propõe centrar a sua análise na categoria "padrão de acumulação", entendendo a expansão recente do capitalismo no Brasil a partir das articulações interdepartamentais⁽⁴⁾ e das necessidades e formas de financiamento que estas impõem.

O autor localiza na segunda metade da década de 50 o início de um padrão de acumulação comandado pelo departamento produtor de bens de consumo duráveis, que só se esgotaria por volta de 1976. "Na primeira metade dos cinquenta, que corresponderia quase inteiramente à presidência Vargas, o padrão de acumulação intentado para a economia brasileira fundava-se numa prévia expansão do setor pro

(3) OLIVEIRA, Francisco. A Economia da Dependência Imperfeita. RJ, Ed. Graal, 1977. p. 57.

(4) "A divisão em três departamentos (produtor de bens de capital - D_I, produtor de bens de consumo para os capitalistas - D_{II}, produtor de bens de salário - D_{III}) funda-se nos esquemas de reprodução de Marx, introduzindo um departamento produtor de bens de consumo para os capitalistas que corresponde ao departamento produtor de bens duráveis, grosso modo". Idem. Ibidem. p. 77.

dutor de bens de produção, que poderia - atente-se para o condicional - fundar as bases para uma expansão, mais equilibrada entre os três departamentos básicos".⁽⁵⁾ Para Francisco de Oliveira a implantação parcial de D_I foi viabilizada em primeira instância, pela ruptura entre a economia nacional e o capitalismo internacional, desde a grande recessão, impossibilitando importações de bens intermediários e de produção exigidas pela produção corrente dos demais setores. No nível interno, essa viabilidade deve-se a transferência de parte do excedente da produção cafeeira para o setor industrial privado e estatal.

Sob tal perspectiva, o Plano de Metas romperia com o esquema de reprodução ensaiado por Vargas - centrado em D_I -, devido à nova articulação do Brasil a nível da divisão internacional do trabalho. Este novo engajamento juntamente com uma demanda reprimida por bens de consumo duráveis, iriam constituir-se nos condicionantes do Plano de Metas. "O padrão de acumulação do novo período, resumindo muito bem o slogan "50 anos em 5", pretendia fundar de um só golpe o departamento produtor de bens de consumo capitalista. Nessas condições, para salvar as dificuldades antepostas pelas relações de proporcionalidade entre D_I , apenas parcialmente esboçado e quantitativamente insuficiente, e um D_{II} cujas dimensões sobrepujavam a capacidade de produção interna de D_I , somente havia uma forma: estabelecer o tipo de relação centro-periferia ... Essa inver

(5) Idem. Ibidem. p. 77

são da tendência do período anterior restaurou um padrão de relações centro-periferia num patamar mais alto da divisão internacional do trabalho do sistema capitalista, instaurando por sua vez - e aqui constitui sua singularidade - uma crise recorrente de balanço de pagamentos, que se expressaria na contradição entre uma industrialização voltada para o mercado interno, mas financiada ou controlada pelo capital estrangeiro, e a insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar à circulação internacional de capitais a parte do excedente que pertencia ao capital internacional. Em outras palavras, esse tipo de crise seria radicalmente distinto da crise tradicional dos balanços de pagamentos das economias dependentes, pois o padrão agro-exportador das fases anteriores gerava, ao produzir a mercadoria exportável, os meios de pagamento do capital internacional; as crises desse padrão eram, rigorosamente, crises da circulação internacional de mercadorias. Agora, sob o novo padrão as crises são da circulação internacional do dinheiro-capital".⁽⁶⁾

A diferença básica entre o padrão de acumulação agro-exportador e o que aqui se instalou com o Plano de Metas seria dado pelo novo caráter da dependência. Este determinaria, a priori, todas as crises do novo padrão definidas pelo balanço de pagamentos. O movimento endógeno da economia brasileira, fica, assim, relegado a plano secundário da análise, o que leva Francisco de Oliveira a não atentar

(6) Idem. Ibidem. pp. 85/7.

para um ponto extremamente elucidativo para a compreensão da crise do início dos 60, qual seja, o caráter de complementariedade dos projetos de investimento em D_I e em D_{II} . O Plano de Metas pode-se, mesmo, caracterizar mais como um pacote de projetos destinados a instalar ambos os departamentos, do que de operação de D_{II} , como parece ficar implícito nas conclusões sobre o novo caráter da dependência.

Como para Francisco de Oliveira, o setor mais dinâmico - D_{II} - seria o que mais pressionaria por insumos básicos e bens de capital não produzidos internamente e, também, o mais internacionalizado, as empresas multinacionais assumiriam a função de regularizar a circulação internacional do capital-dinheiro. As crises seriam, desta forma, determinadas na esfera da circulação do capital; ocorreriam pela incapacidade das economias periféricas de gerarem os "meios de pagamento" suficientes para fazer voltar à circulação internacional de capitais a parte do excedente que pertenceria ao capital internacional. Vale dizer, as fases recessiva e expansiva continuariam a ser determinadas exogenamente à economia brasileira, embora de forma distinta do que o foi durante o "padrão agro-exportador".

Assim, os esquemas de reprodução ampliada de Kalecki, parecem ficar sem espaço teórico, pois só se aplicariam à economias que têm as bases técnicas de reprodução do capital já internalizadas, podendo-se, a partir daí, estabelecer hipóteses sobre as relações entre as taxas de

acumulação dos três departamentos. Do comportamento destas relações dependeria a taxa de crescimento da economia. Tais esquemas só se revelariam adequados quando se privilegiassem os aspectos internos do movimento de acumulação de capital. Só a partir dessa análise é que se poderia compreender, de forma integrada, os problemas de "abertura externa" da economia brasileira e da sua articulação "dependente" com o Sistema Internacional.

Apesar da tentativa de Francisco de Oliveira de explicar a dinâmica da economia brasileira a partir das relações estabelecidas entre as taxas de acumulação dos três departamentos de produção, as crises continuam, em seu esquema analítico, definidas por fatores exógenos: são crises recorrentes do balanço de pagamentos. Na verdade, a única linha de análise que, partindo das formulações originárias da CEPAL, chegaria a propor uma explicação alternativa ao estrangulamento externo como determinante, em primeira instância, da dinâmica capitalista no Brasil, seria a do grupo de economistas que viria a constituir o corpo docente do Departamento de Economia e Planejamento Econômico da UNICAMP. Tais economistas, ex-cepalinos, fizeram nos últimos anos um esforço de reinterpretação da história econômica brasileira, em oposição a historiografia oficial.

A tese da "escola cepalina", que previa uma estagnação para a economia brasileira após o esgotamento do processo de substituição de importações, subestimou a capacidade de reprodução do capitalismo no Brasil. A interven-

ção política de 1964, as consequentes mudanças na condução da política econômica, as reformas institucionais e o êxito do novo modelo de desenvolvimento, a partir de 1967, impuseram a necessidade de se recolocar a problemática do início da década passada.

Em 1970, em Além da Estagnação, a idéia de que o esgotamento do dinamismo do desenvolvimento industrial, sustentado pela substituição de importações, levaria à estagnação estrutural foi revista por Conceição Tavares. Apareceria, pela primeira vez, a idéia de que o esgotamento do modelo substitutivo, em 1961, desembocou numa crise que marcaria a transição para um novo esquema de desenvolvimento capitalista. Em 1971, em Natureza e Contradições do Desenvolvimento Financeiro Recente, já aparecem embrionários conceitos como o de "padrão de financiamento" e o de "padrão de industrialização"; em 1972, na introdução de seus Ensaio sobre Economia Brasileira,⁽⁷⁾ enfatizava que qualquer "tentativa de entender a natureza global da crise brasileira que se manifesta em 1963/64 exigiria um esforço teórico convergente de duas linhas de investigação e interpretação que até hoje não foram suficientemente desenvolvidas e muito menos integradas com sucesso. A primeira se orientaria pa-

(7) "Ensaio sobre Economia Brasileira" ou "Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro". (Zahar Ed. 1972): Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil (1963); Notas sobre o problema do financiamento numa economia em desenvolvimento (1967); Além da Estagnação (1970); Natureza e Contradições do Desenvolvimento Financeiro Recente (1971).

ra uma tentativa de reexame do movimento de expansão cíclica do capitalismo periférico. A segunda para estudos sobre as experiências nacionais recentes que tentariam aprofundar e integrar os distintos planos da análise do movimento de acumulação de capital em seu marco de referência nacional".⁽⁸⁾ Estas sugestões tornar-se-iam mais claras somente no artigo de 1973, "Distribuição de Renda, acumulação e padrões de industrialização", marco preliminar à tese de livre-docência desta economista".⁽⁹⁾

A partir deste momento, captar a dinâmica da economia brasileira significava identificar as relações entre a estrutura da produção e o modo pelo qual as condições de reprodução do capital repõem ou modificam as articulações fundamentais desta estrutura. Surgia, assim, como categoria analítica central, a de "padrão de acumulação,"⁽¹⁰⁾ o que só seria possível pelo deslocamento do enfoque para a estrutura de oferta. A tentativa de explicar a crise de super-acumulação, derivada do ciclo de expansão do período J.K., "se orientará por buscar as formas pelas quais se vai resolvendo dinamicamente a contradição entre produção e realização de um excedente conforme a orientação do progresso téc-

(8) TAVARES, M. C.. Ibidem. A Guisa da Introdução. pp. 20/2.

(9) TAVARES, M. C.. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. RJ, tese de livre docência, Faculdade de Economia e Administração da U.F.R.J., mimeo, 1974.

(10) Padrão de acumulação se define pelo caráter das relações inter e intra-departamentais, pela estrutura e forma de financiamento interno e externo, pela estrutura de controle do capital, pela dinâmica das relações entre as classes sociais e entre as distintas frações do capital, bem como pela natureza das relações estabelecidas com o exterior.

nico e do processo de acumulação se dê em forma dominante por um ou outro dos três departamentos - produção de meios de produção (D_I); produção de bens de consumo capitalistas (D_{II}); produção de bens saláris (D_{III}) - de um sistema econômico em expansão". (11)

A forma de gerar e acumular os excedentes que se abriu para a economia brasileira em 1889, não se manteve inalterada até 1956: "Sua ruptura efetiva começou a configurar-se em 1933/37, quando passada a recuperação da crise de 30, tanto a acumulação industrial urbana, quanto a renda fiscal do governo se disvincularam da acumulação cafeeira, e daí em diante a submeteram aos destinos e interesses do desenvolvimento urbano-industrial. Todavia, o desenvolvimento das forças produtivas e os suportes internos da acumulação urbana eram insuficientes para implantar a grande indústria de base necessária ao crescimento da capacidade produtiva adiante da própria demanda. Assim, a estrutura técnica e financeira do capital, continuava dando os limites endógenos de sua própria reprodução ampliada, dificultando a "auto-determinação" do processo de desenvolvimento". (12)

Nestes termos, o primeiro conceito a ser revisto por Conceição Tavares seria o de "substituição de importações," que, conforme colocado em Auge e Declínio do Pro-

(11) TAVARES, M. C. Controvérsia sobre a Distribuição de Rendas.. Distribuição de Renda e Industrialização. RJ, Zahar Ed. 1975. p. 37.

(12) TAVARES, M. C. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. pp. 115 e 118.

cesso de Substituição de Importações no Brasil, só se sustentaria, em termos teóricos, se referido até a etapa restringida da industrialização brasileira, quando a dinâmica da economia era comandada pelos sucessivos estrangulamentos do setor externo; quando a estrutura produtiva brasileira tinha seu dinamismo centrado nas indústrias de bens salá-rios e em uns poucos setores de bens de produção, cuja escala de produção estaria muito aquém da demanda. Neste sentido, a implementação do Plano de Metas marcaria um novo padrão de acumulação do capitalismo no Brasil.

Em fins de 1956, o governo brasileiro formulou um conjunto de objetivos setoriais, conhecido como Plano de Metas, que constituiu a primeira decisão consciente em favor da industrialização da história econômica do país. "Pode-se classificar as diferentes metas em quatro grandes grupos. O primeiro constituído pelas inversões diretas do governo no sistema de transportes e geração de energia. Um segundo, pelo qual se ampliavam ou instalavam setores produtores intermediários, no qual, pela sua significação sobressai a meta siderúrgica. Um terceiro conjunto visava à instalação das indústrias produtoras de bens de capital e, finalmente, a meta da construção da nova sede administrativa do país".⁽¹³⁾

Este Plano, funcionando como "uma onda de inovações concentrada" e propondo uma nova articulação entre

(13) LESSA, Carlos. op. cit. p. 28.

o oligopólio competitivo, que desde a década de 20 aqui operava, o novo oligopólio diferenciado, que constituiria o departamento de produção para os que auferiam rendas de capital e capas assalariadas superiores, e o Estado, que desde o período Vargas já avançava na produção de bens intermediários, mudou a escala de reprodução do capital no Brasil. Nas palavras de Conceição Tavares, seriam este e outros problemas "do ciclo de expansão, que se inicia por volta de 1956/57, que pareceriam, hoje, mais relevantes do que a situação de estrangulamento externo como indutora dinâmica do processo de industrialização. Daí termos abandonado a designação de "substituição de importações", por considerá-la completamente inadequada do ponto de vista analítico (teórico) ainda que formalmente possa ser adotada, enquanto o coeficiente importado da oferta final de bens industriais estiver caindo".⁽¹⁴⁾

A partir da idéia de que a implantação de um "pacote integrado de projetos" endogenizou a reprodução do capital no país, outro ponto a ser revisto seria o caráter cíclico da industrialização brasileira. Na proposição originária da CEPAL, a industrialização dos países periféricos era resposta a mudanças ocorridas na divisão internacional do trabalho. O movimento do capital estaria as sentado nos sucessivos estrangulamentos externos, que repunham o problema da industrialização em estágios cada vez mais elevados da própria divisão internacional do trabalho.

[14] TAVARES, M. C.. op. cit. p. 133.

Portanto, o que limitaria, em primeira instância, as sucessivas fases de expansão e retração do produto seriam fatores exógenos à economia brasileira. O enfoque alternativo, proposto por Conceição Tavares, privilegiará "os aspectos internos do movimento da acumulação, pondo ênfase no andamento cíclico, característico de estruturas industriais que incorporam empresas nacionais, públicas e estrangeiras com poder desigual de acumulação".⁽¹⁵⁾

O movimento cíclico só se revelaria quando remetido ao processo de acumulação de capital. Seriam as taxas de acumulação dos três departamentos, desiguais e progressivamente desbalanceadas pela própria continuidade da acumulação, que acabariam por gerar, num capitalismo oligopólico, a reversão do ciclo. "Para países de industrialização retardatária, os padrões de desenvolvimento capitalista são forçosamente desequilibrados em termos de estrutura de crescimento. Isso não significa evidentemente que não haja possibilidades de "equilíbrio dinâmico" no sentido de que o problema da acumulação e realização do excedente se resolvam satisfatoriamente a longo prazo. As condições de realização requerem uma dinâmica desequilibrada e, padrões de acumulação distintos nos três departamentos, tanto em termos de taxa de crescimento diferenciadas como de cortes tecnológicos".⁽¹⁶⁾

(15) TAVARES, M. C.. op. cit. p. 117.

(16) TAVARES, M. C.. Distribuição da Renda, Acumulação e Padrões de Industrialização. p. 49

Durante o período de instalação do Plano de Metas não só o crescimento simultâneo dos três departamentos, embora com taxas diferentes, foi compatível, como a própria dinâmica intersetorial assim estabelecida⁽¹⁷⁾ responde pela aceleração do crescimento.

"A desaceleração de D_I , uma vez terminada a instalação de D_{II} , implicou numa desaceleração na taxa de acumulação e, portanto, no ritmo de crescimento da economia. Esta tendência, junto com uma quebra no investimento público (por problemas de financiamento interno e externo) determinou uma queda no ritmo de crescimento do consumo dos trabalhadores e conduziu à saturação das oportunidades de investimento no período seguinte".⁽¹⁸⁾

A passagem do auge a uma fase descendente se daria, então, por efeito de um desbalanciamento extremo das taxas de acumulação nos três departamentos, que provocou uma superacumulação de capital no interior dos mais dinâmicos, colocando barreiras intransponíveis à própria continuidade da acumulação na esfera produtiva. A idéia é que "o aumento das margens brutas de lucro, figuraria como uma tendência ao aumento da taxa de "plus valia" produzida, mas

(17) No quinquênio 1957/61, o crescimento industrial apoiou-se num novo bloco de inversões cujo setor dominante foi o de bens de produção, desempenhando a instalação do setor de duráveis de consumo (sobretudo a automobilística, excetuando-se caminhões e utilitários) um papel subordinado, ainda que bastante relevante.

(18) TAVARES, M. C.. Ibidem. pp. 62/3.

não realizada, que aumentaria o potencial de acumulação, o qual se esterilizaria por uma redução no grau de utilização da capacidade".⁽¹⁹⁾ Desta forma, enquanto o movimento cíclico é expansivo, todos os setores elevam, embora de forma desigual, suas massas de lucro e vão reinvestindo, em ritmo crescente, seus lucros na esfera produtiva, o que agrava, de forma cumulativa, o "gap" existente entre as taxas de acumulação dos distintos departamentos. Entretanto, tal fato não implica, necessariamente, ao menos para os setores mais oligopolizados, numa contração de suas massas de lucro ou numa queda dos seus níveis de demanda corrente. A existência de um grande volume de capital sem fronteira de expansão real, repercutirá, infalivelmente, na órbita financeira, alimentando a tendência inflacionária inerente as próprias estruturas oligopólicas.

Se a contração das margens de lucro fica resguardada pelo poder de mark-up das empresas e pela possibilidade de especulação financeira das mesmas, a explicação para a queda da demanda corrente passa por outra instância. Esta pode retrair-se quando o governo aplica políticas restricionistas convencionais frente a uma crise, em que se reduz a taxa de crescimento, se avultam os problemas de financiamento do gasto público, de capital trabalho para o setor privado, recrudesce a taxa de inflação e os déficits do ba-

(19) TAVARES, M. C.. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. p. 51.

lanço de pagamento se acumulam. Gera-se, assim, uma crise de estabilização, que é eminentemente político-econômica, e, que por isso tem sua amplitude restrita à capacidade e ao poder do Estado para impor as suas medidas de restrição creditícia, cambial e monetária, sobretudo aos capitalistas. Os exemplos de 1961, com Quadros, e de 1963, com Goulart, atestam que tais políticas não encontram ressonância numa sociedade pluralista e foram sempre seguidas de períodos menos ortodoxos na condução da política econômica.

Intenta-se aqui mostrar que, numa economia oligopolizada, a crise econômica não se manifesta como uma crise de demanda efetiva, apesar de poder passar por ela. O fim da fase expansiva já se teria colocado no momento em que a instalação dos principais projetos do Plano de Metas se completasse, provocando, via efeito desacelerador, uma queda na taxa de crescimento do produto, independentemente da condução da política econômica.

Tal colocação é radicalmente diferente da conclusão da tese de doutoramento de John Wells sobre a crise do início dos 60, segundo a qual "if the immediate cause of the recession was the credit squeeze, related to external disequilibrium and inflation, the more fundamental cause of the economic crisis lay in the failure of the economy to accommodate all of the competing demands (for rising levels of investment, private consumption and government expenditure) being made upon it, this resulted in accelerating inflation and, in the face of slow growth in the capacity to import,

in the need for large and continuing capital inflow".⁽²⁰⁾

Abrindo mais a colocação de Wells, os fatores decisivos para a queda do produto nos anos de 1961 e 1963, seriam os planos de estabilização; sendo que a crise só se colocaria em 1963 devido a intensidade da restrição creditícia proposta e aplicada então pelo Plano Trienal. "The cycle of expansion in Brazilian economy, begun in the mid-fifties, was brought to an abrupt end by the Furtado - Dantas Plano Trienal implemented in early 63; the industrial recession began no earlier than 1963, but once it occurred, it affected all sectors of activity simultaneously. In concluding this, we are explicitly rejecting the views of those who have explained the recession in terms of the limitations of the market, the exhaustion of import-substitution possibilities, the absence of a new block of investments, import constraints to the maintenance of current production, reductions in foreign investment, the perturbations caused by political crises and so on.

"Having established that the turning point in industrial activity occurred in 1963, we need to take a closer look at the stabilization policies embodied in the Plano Trienal ... The Confederation of Brazilian Industry which had previously shared Danta's evaluation that the crises would be a purely transitory phenomenon, attacked government policy towards the end of April; "The Plano Trienal has

(20) WELLS, John. Growth and Fluctuation in the Brazilian Manufacturing Sector. Cambridge, mimeo, 1977. p. 237.

become a simple stabilization plan. The volume of credit should rise in line with the general price level. What we are observing is the maintenance, or even the narrowing of initial credit ceilings. All sectors of industry are observing a catastrophic fall in sales, an abnormal growth of stocks, a drastic reduction in orders, the start of unemployment, not to mention the complete paralysis of investment activity ... The most serious problem ahead is how to promote the recovery of the economy" (Statement by the Diretoria of CNI) ... It is generally thought the stabilization measures embodied in the Plano Trienal had little effect on production, because they were reversed so quickly; however, it seems clear that as late as August, economic recovery was very far from being underway". (21)

A importância da restrição creditícia para a queda do produto está em que a crise, para Wells, caracterizava-se pela queda da demanda por bens de consumo, ocasionando a impossibilidade do setor industrial sustentar seu produto corrente e seu programa de investimento. Isto ocorreria, porque parte considerável da demanda final por bens de consumo dependia da disponibilidade de créditos ao consumidor e a restrição creditícia afetou tanto o custo quanto a disponibilidade dos financiamentos, quer do setor comercial, quer dos intermediários financeiros não bancários. No que concerne aos setores produtivos, dado seu alto grau de depen-

(21) WELLS, John. Ibidem. pp. 226 e 235.

dência em relação aos créditos bancários para capital-trabalho, tiveram que reduzir a produção corrente. Alia-se a isso, o fato de que a inflação corretiva (eliminação dos subsídios cambiais a determinados produtos importados, como trigo e petróleo, e o reajuste dos preços das empresas estatais) do primeiro semestre de 1963, reduziu a renda real disponível, que, juntamente com o emprego, explicou a expansão das indústrias de bens de consumo duráveis, responsáveis pelo dinamismo da economia no período J.K.. Ou seja, segundo a visão de Wells, a diminuição do investimento privado seria uma consequência da impossibilidade de realização, tanto dos bens de consumo, quanto dos bens intermediários e de capital, ocasionada por políticas restricionistas. Acrescentando-se a isso, o efeito da política anti-inflacionária sobre as expectativas de investimento.

Colocar o início da crise em 1963 significa ler o ciclo econômico sem remetê-lo à estrutura de mercado que o suporta. Nestes termos, o esgotamento do dinamismo do Plano de Metas só é detectado quando a taxa de crescimento da indústria de transformação torna-se nula (0,02 %), ou seja, quando, por opção de política econômica, há uma queda na demanda efetiva dos setores mais dinâmicos. Identifica-se, assim, a "crise maior", decorrente da superacumulação de capacidade ociosa das estruturas oligopolistas, ou seja, a crise do próprio padrão de acumulação que presidiu a implantação do Plano de Metas, com problemas de demanda efetiva, com uma crise de estabilização.

O problema era que, quando esgotadas as possibilidades de expansão do ciclo J.K., o sistema tenderia a absorver, de alguma forma, as margens excessivas de capacidade ociosa criadas na fase de boom e a remover os mecanismos que tinham sido eficazes para financiar tal expansão. Tudo se passaria como se durante a recessão houvesse uma redefinição do sistema a dois níveis: da organização industrial e do perfil de distribuição de renda a ela acoplado e das instituições que viabilizaram a industrialização na expansão anterior. Noutros termos, as margens de capacidade ociosa indesejáveis seriam absorvidas e, ao mesmo tempo, a nível superestrutural, demolir-se-iam as instituições políticas e financeiras utilizadas pelo Plano de Metas que, de elemento de apoio à acumulação, passaram a ser obstáculo a articulação de nova frente de expansão. Todavia, tanto a absorção da capacidade ociosa quanto a articulação de um novo padrão de financiamento não se dariam num horizonte de curto e médio prazos. E a retomada de um crescimento sustentado não seria fruto de simples mudanças na condução da política econômica, nem tão pouco as evidências da retomada poderiam ser confundidas com o aumento da demanda corrente dos setores responsáveis pelo dinamismo do período anterior.

O que se está querendo sublinhar é que as chamadas crises de estabilização escapam à lógica interna da acumulação oligopólica. Nesta fase, as empresas têm condições para defender seus níveis de demanda corrente, só que o fazem com exacerbação inflacionária e especulação financeira, dimensões estas, que, no caso das industrializa-

ções tardias, associam-se a problemas no balanço de pagamentos. Ficam, assim, evidenciadas as justificativas para a adoção de políticas restricionistas.

Enquanto o sistema não definir uma nova trajetória de expansão e não a viabilizar, através de um padrão alternativo de financiamento, a política econômica vagueará de forma errática e indefinida. Vale dizer, o problema está em se compor os interesses para uma nova frente de expansão e uma definição desta magnitude implica, necessariamente, que se torne claro qual será o setor dominante, como se articularão os setores subordinados, como o Estado e o capital privado - internacional e nacional - se posicionarão dentro do novo ciclo e o padrão de financiamento correspondente. Sob esta perspectiva, o "stop and go" aparece como o nível mais visível e polêmico das crises de superacumulação. Entretanto, por baixo de sua face dramática, opera-se todo o processo de reordenamento para a próxima expansão, cuja determinação principal não seriam medidas de política-econômica de curto prazo. Desta forma, se durante o período 1962/1967, nenhuma proposta de política-econômica seria capaz de articular, de imediato, uma nova fase expansiva, pois esta não era uma tarefa exequível a curto prazo, muito menos o seria quando da proposta do Trienal, pois o capital excedente do Plano de Metas estava ainda todo por ser deglutido. O padrão de financiamento inflacionário, que começou a disfuncionalizar-se em 1959 com o aumento do déficit de caixa do Tesouro Nacional, as SWAPS, a

espiral custo-preços, não propiciava mais qualquer tipo de inversão produtiva. O pacto populista, que viabilizara, a nível da superestrutura político-ideológica, o Plano de Metas, explodia em suas contradições; não conseguia mais compor os interesses das classes dominantes e dos trabalhadores nem abrir espaço para negociar as reformas institucionais requeridas.

Fazendo um breve retrospecto histórico, é preciso ter presente que se, por um lado, o capital cafeeiro, desde 1930, não comandava mais a acumulação no Brasil, por outro, ele ainda não tinha sido politicamente subordinado ao capital industrial até meados de 50. Isto se explica primordialmente, pelo fato da contínua elevação dos preços internacionais do café desde o pós-guerra até 1953 não colocar, necessariamente, em confronto o capital cafeeiro e o industrial. Assim, apesar do corte à remuneração do capital cafeeiro em favor da indústria, em termos absolutos, a massa de lucro do setor exportador cresceu significativamente. O momento em que brota com absoluta clareza o conflito entre as duas facções da classe dominante, que, juntamente com os trabalhadores urbanos, sustentavam desde o Estado Novo o pacto populista, é o momento em que se esgota o saldo de ágios, colocando problemas para o financiamento do déficit de caixa do setor público e para o Estado, como árbitro do conflito. "Assim, 1959 é um ano paradoxal porque marca vários acontecimentos importantes para o desenvolvimento posterior da economia e da sociedade brasileira. É o ano da

crise decisiva do café e da quebra dos esquemas de financiamento que permitiam transferências de excedentes do capital cafeeiro para o capital industrial. É o ano da ruptura com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Mundial, que agravou os problemas de financiamento externo do setor público, sem afetar o financiamento privado estrangeiro. É o ano da primeira baixa importante do poder de compra dos salários e de aceleração inflacionária, do pós-guerra. Por tudo isto, 1959 é o primeiro ano em que os sintomas de ruptura da base econômica do 'Estado de compromisso' se manifestam como prelúdio de sua ruptura definitiva, em 1964. É também o período em que as possibilidades reais, ainda que não as esperanças, da burguesia nacional brasileira, de manter-se associada em pé de igualdade com o capital estrangeiro, pela mediação do Estado, se configuram como inviáveis". (22)

Sintetizando, o que se queria colocar é que uma crise de superacumulação refere-se a problemas de realização dinâmica da capacidade de acumulação do sistema e, enquanto tal, já começa a se colocar em 1959, embora só apareça com toda a sua complexidade em 1962. Esta não se confunde com crise de estabilização, gerada a nível da condução da política econômica - corte nos gastos públicos, compressão da oferta monetária, manipulações na taxa de câmbio ligadas ao desequilíbrio do balanço de pagamentos - na tentativa de conter o processo inflacionário, aprofundando a

(22) TAVARES, M. C.. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. p. 134.

depressão e a própria inflação.

Tudo se passa como se por efeito cumulativo perverso, o excedente de capital, que não consegue se realizar numa frente de expansão produtiva, começasse a migrar para a órbita financeira. Repercutindo sobre esta órbita, a massa de lucro do sistema não se vê aumentada, mas é recortada em favor do capital financeiro, acentuando a componente especulativa que acompanha a fase recessiva. A contrapartida do contínuo refluxo de capital do circuito produtivo para o financeiro-especulativo - dada a elevação progressiva da remuneração do capital dinheiro - é a elevação do custo do próprio dinheiro, o qual é repassado para os preços e contratos de financiamentos. Com isso, as empresas ao resolverem os problemas de realização de suas massas de lucro, a nível microeconômico, aprofundam o impasse maior (macroeconômico) do sistema.

O prenúncio da queda da taxa de acumulação do sistema, dadas as peculiaridades do padrão de financiamento do Plano de Metas, manifestou-se por um progressivo aumento do déficit público e pela erosão gradativa dos gastos governamentais a partir de 1959. Isto, porque a mobilização e centralização de capitais, durante o período, esteve basicamente a cargo do Estado, ocupando a rede bancária comercial papel secundário. O financiamento dos projetos privados de investimento era realizado, basicamente, pelo BNDE, que funcionava como repassador de fundos internos e externos às empresas e pelo recurso a uma série de mecanismos ad hoc des

tinados a viabilizar os investimentos diretos externos como, por exemplo, a isenção de cobertura cambial para os mesmos. Quanto ao investimento público, a nível interno, seu financiamento apoiava-se nas receitas com operações de câmbio, em fundos vinculados a programas setoriais específicos e emissão primária; a nível externo, nos créditos para financiamento de projetos específicos pelo Banco Mundial, em "supplier credits", atrasados comerciais e nas SWAPS.

Observa-se, assim, que a importância do Estado para a implantação das bases técnicas necessárias a autodeterminação do capital não se restringia somente à participação das empresas estatais em D_I e à construção de infraestrutura econômica. O Estado foi importante para viabilizar - em termos financeiros e institucionais - os investimentos diretos nacionais e internacionais; por isso, não é de se admirar que o gasto público fosse o primeiro a se ressentir com a disfuncionalização das formas de financiamento do Plano de Metas. Como o próprio Furtado revela no Trienal, "tudo se passava como se o setor público programasse todos os anos um nível de dispêndio capaz de elevar a participação do setor público no produto, tentativa que se frustrava pela elevação do nível de preços. Para equilibrar de imediato o setor público, seria necessário admitir redução sensível de sua participação no produto ou captar recursos no mercado de capitais em escala que dificilmente permitiria a manutenção do nível dos investimentos privados".⁽²³⁾

(23) BRASIL-Presidência da República, op. cit. p. 50.

O problema do gasto público se colocava com tanta importância, porque, uma vez maturado o pacote de projetos do oligopólio diferenciado de produtos de bens de consumo capitalistas e o oligopólio competitivo de bens salário sem nenhuma perspectiva de expansão - dado as insignificantes taxas de crescimento dos salários reais e a diminuição da demanda de mão-de-obra devido ao fim da instalação de D_{II} -, O Estado seria o único capaz de viabilizar a continuidade da acumulação no oligopólio concentrado de bens de capital. Tanto é que a maior necessidade de capital-dinheiro pelo Estado se colocará quando da própria maturação das inversões privadas, a partir de 1959; caberia ao investimento público compensar a perda de dinamismo das demais indústrias. Tal investimento, na ausência de fontes alternativas de financiamento, se fará, depois de 1959, cada vez mais, com base na emissão primária. Recorrer a tal procedimento, não era fruto de má orientação da política monetária, tributária ou fiscal; ao contrário, explicitava a perda do raio de manobra de um Estado, que havia apostado, juntamente com o capital privado - nacional e internacional - na realização de um projeto capitalista para o Brasil, assumindo o compromisso político de respaldar a rentabilidade dos investimentos privados e que, em determinado momento, só consegue levá-lo adiante às custas de pressões inflacionárias crescentes. Como assinalou Carlos Lessa "o problema inflacionário assumiu relevância na medida em que deixou de fornecer um esquema de financiamento para o processo de inversão. Não para as empresas que puderam via reajustes de

preços defender suas taxas de rentabilidade, mas, sim para o governo que, forçado a conter relativamente seus gastos, não poderia realizar o montante de dispêndios autônomos requeridos para a sustentação do dinamismo da economia. Note-se que a já citada dependência direta do setor produtor de equipamentos, do investimento público, no caso brasileiro introduz uma complicação adicional neste quadro, que dificulta a efetiva execução dos esquemas de estabilização convencionais". (24)

Compreender por que isto ocorre, equivale a entender como o Estado, o capital nacional e o internacional se articulam no "pacto" e o que determina o Estado a "apoiar em forma negociada e, portanto, conflitiva as grandes empresas internacionais e ao mesmo tempo proteger o capital nacional. Evidentemente, em situação de expansão acelerada as fricções são resolvidas de forma positiva. Em situação de crise, porém, o caráter conflitivo e contraditório desta as sociação se traduz num arrefecimento da capacidade regulada ra do Estado". (25)

O capital estrangeiro, que aqui se instalou, a partir de 1956, como um oligopólio diferenciado de filiais de empresas terminais, para o qual a ocupação de fatias de mercado era essencial, projetaria capacidade ociosa bas-

(24) LESSA, Carlos. op. cit. p. 116.

(25) CARDOSO DE MELLO, J. M.. Limites do Estado na Expansão e na Crise. Folha de São Paulo, domingo, 10 de julho de 1977.

tante na frente da demanda pré-existente. Isto ocorreu devido tanto a própria tática de concorrência oligopólica, quanto a facilidades para instalação do setor concedidas a nível da política-econômica (Instrução 113 da SUMOC, Lei de Tarifas, tratamento ao capital estrangeiro, subsídios a importações diminuindo o custo nominal dos investimentos, etc...). Por outro lado, ao maturar os investimentos, a superacumulação das empresas possuía canais alternativos de fluência: o incipiente mercado financeiro interno já se colocava como alternativa à expansão produtiva, a remessa de lucros e a amortização de seus passivos. Agregue-se, ainda, como observa Conceição Tavares, que "o setor de duráveis, ao contrário do setor de bens de produção, não teve problemas de demanda corrente, imediatamente derivados do desajuste entre capacidade produtiva e insuficiência de demanda. Um grau elevado de demanda corrente das classes de altas rendas estava garantido sempre que se mantivesse a distribuição de renda e não ocorresse uma recessão econômica". (26)

Os problemas se apresentaram, realmente, no oligopólio concentrado, que era constituído, em parte pelas empresas estatais e por capitais privados nacionais. A expansão do setor produtivo estatal dependeria da manutenção da taxa de investimento autônomo do Governo, o que, a partir de 1962, revelou-se inviável; a do capital privado,

(26) TAVARES, M. C.. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. p. 160.

era obstaculizada pela digestão da nova capacidade de oferta de bens de produção pelo sistema e, portanto, a continuidade da acumulação ficaria na dependência da taxa de investimento autônomo do governo. Esta, porém, dependia da capacidade de financiamento do Estado, que, desde 1959, começa a fraquejar, quer a nível interno, devido a necessidade de reformas financeiras, tributárias e cambiais, enfim, por falta de alternativas reais para financiamento do déficit público; quer a nível externo, pelo corte dos créditos dos organismos internacionais, pela necessidade de contrair SWAPS e de ter que resgatá-las a curto prazo, gerando maiores pressões para a compra de cambiais sobre o Estado. Assim, se o padrão de financiamento inflacionário foi exitoso para a instalação do Plano de Metas, a sua disfuncionalização corrobora para lançar a economia numa crise cuja recuperação só se daria na segunda metade da década passada.

C O N C L U S Õ E S

O intuito destas observações finais é, sobre tudo, o de articular certas colocações que ficaram diluídas nos diversos capítulos e cuja apreciação, em conjunto, nos permitiria uma reflexão mais aprofundada sobre a política-econômica, suas articulações, seu espaço de atuação no Brasil, no início da década passada.

Ignácio Rangel acusou o Plano Trienal de ser a aliança entre monetaristas e estruturistas. Na verdade estas duas correntes de pensamento sempre se colocaram, na América Latina, como alternativas teóricas de base à política-econômica. O nível de absorção dessas duas demarches pelo pensamento oficial varia, assim, de acordo com o momento histórico - nacional e internacional - e as suas necessidades objetivas.

A crise político-econômica, aberta no início dos 60, marca um período de acentuada disputa ideológica, na medida mesmo em que os momentos críticos se caracterizam pelo confronto de alternativas destinadas a ultrapassá-los. Neste sentido, seria impossível que o Plano Trienal em quanto expressão da "ciência oficial", estivesse isento tanto das contradições suscitadas pelas situações de crise econômica, quanto da divergência de interesses num pacto político em decomposi

ção. Sob este aspecto, as possibilidades do Plano Trienal de superar os impasses colocados à sociedade brasileira, a partir da crise, são discutíveis. Como se observou no terceiro capítulo, a proposta Dantas-Furtado só radicalizou o debate político-econômico.

Daí, não ser nosso propósito elaborar assertivas conclusivas acerca do período analisado neste trabalho, mas levantar algumas questões, como:

- 1) Qual o significado da política-econômica?
- 2) Qual o papel da política-econômica no âmbito do Estado? Ela é reflexo só do pensamento oficial ou é aberta ao "underground acadêmico"?
- 3) Qual o espaço em que a política-econômica se move? É ele o mesmo em períodos expansivos e recessivos?

Parece ter ficado evidente que a crise econômica e política, que se tornou explícita no governo Goulart, levou a uma "crise da política-econômica". Esta deixou de aparecer como a manifestação de um certo controle técnico da economia pelo "Estado", desfazendo-se, principalmente após a falência do Trienal, em medidas descontínuas, sem projeto, sem resultado de conjunto. A política-econômica parecia ter perdido a "eficácia" que teve, por exemplo, durante o período Kubstchek.

Discutir a questão acima levantada implica, necessariamente, em esclarecer dois pontos: em primeiro lugar, a forma como a "crise política-econômica" é julgada

depende de como se aprecia a "eficácia" da mesma; o segundo ponto remete à maneira que é concebida a intervenção econômica do Estado, vale dizer, esclarecer as determinações qualitativas da intervenção econômica estatal e da política-econômica.

Antes de entrar nestes dois pontos, nos permitiremos fazer uma breve digressão sobre o que era o pensamento econômico da "ciência oficial" durante o governo Goulart. Não há dúvida que a desarticulação do pacto populista tendeu, senão a radicalizar as distintas posições, ao menos, a dar-lhes contorno mais definido. É também fora de questão, que alguns problemas básicos, entre os quais destacava-se o da repartição do produto pelas classes sociais, deveriam ser recolocados caso se quisesse superar as tensões latentes na sociedade brasileira. O Trienal, enquanto tentativa técnica de resolução desses problemas, e enquanto expressão oficial de um Estado, que ainda se esforçava por incorporar em seu planejamento indicativo certas reivindicações populares, além dos interesses do capital, em determinados pontos de difícil conciliação, será ou contraditório ou parcial.

Em termos de pensamento oficial, a maior abertura alcançada no Brasil foi, sem dúvida a malograda tentativa do trienal para conciliar, ao menos a nível de intenção, algumas teses, de origem cepalina, preocupadas com o caráter excludente e desigual do desenvolvimento brasileiro, e os tradicionais ensinamentos da escola mo

netarista . Todavia, mesmo tendo semelhanças acentuadas, as oposições que restaram às óticas cepalina e monetarista foram de impossível conciliação. Sem mesmo entrar no mérito da inviabilidade política da proposta Dantas-Furtado, a nível da própria teoria econômica, ficou impossível para o Trienal conciliar política de estabilização, por um lado, com política fiscal redistributiva e reformas de base, por outro.

Estas e outras impossibilidades do Trienal, a nível do discurso econômico, revelam uma percepção diversa das duas correntes de pensamento quanto a natureza da intervenção do Estado na economia. Para os monetaristas, a política econômica errônea, que se vinha praticando até então no Brasil, é que teria transformado em "depressão" (acompanhada de inflação) o que poderia ser apenas uma flutuação passageira entre dois estados de equilíbrio a longo prazo. Enganando-se no objeto e no terreno, a política econômica teria contribuído para desencadear a "crise" que ela deveria combater. Para os estruturalistas, ao contrário, a "crise" não era consequência de uma política social e financeira inflacionária, e só poderia ser superada por um novo progresso da política econômica. Os diagnósticos diferem e, consequentemente, remédios propostos! Não poderia ser diferente! Ambas as escolas remetem-se a estratégias diferentes da burguesia: ou rejeitar as reivindicações populares, invocando o jogo das leis de mercado, ou integrar parte delas.

A dualidade das opções não impede, entretanto, uma certa unidade de posições no que se refere à natureza da intervenção estatal e ao efeito desta sobre a crise. A política econômica é concebida como intervenção de um Estado - sujeito político, que age de modo exógeno; o que leva a considerá-lo responsável pelos fracassos ou só pelos sucessos, conforme, respectivamente, a ótica monetarista e a estruturalista. Como assinala Carlos Lessa, as correntes econômicas que têm como projeto megalômico a construção da história econômica, consideram o Estado um sujeito supra-social, cuja ação se desdobraria em múltiplas frentes e geraria complexos efeitos em cadeia. A ciência econômica, através da teoria, deveria contribuir para que o Estado integrasse suas ações num todo coerente, sendo a planificação o método para atingir este desiderato.⁽¹⁾ "Através da linguagem da planificação e com seu arsenal de modelos o economista estaria no topo da pirâmide, seria o profissional para a conduta racional do Estadão. A história econômica, como projeto, ou seria formulada pelo economista-planificador (versão mais ambiciosa), ou assistida pelo economista-planificador (versão relativamente mais modesta). De qualquer forma, como sujeito-central ou coadjuvante principal, o eco-

(1) Lessa, Carlos. O Conceito de Política-Econômica: Ciência e/ou Ideologia? Campinas, Tese de Doutorado pela UNICAMP, 1976. p. 393.

nomista seria um "produtor racional" da história. Do modelo como mecanismo, ao plano como projeto global para a sociedade; da oficina ao topo da pirâmide".⁽²⁾

Interessante notar que, embora as observações de Lessa estejam endereçadas àquelas escolas do pensamento econômico que colocam o Estado como o agente de mudança social - no caso latino-americano, a CEPAL -, mesmo se considerarmos o Trienal, em seu essencial, um simples plano de estabilização, ao nível de seu discurso também detectamos a idéia do planejamento econômico como a "instância magna" da racionalidade destinada a superar os impasses colocados à sociedade brasileira naquela época. Neste sentido, o horror dos monetaristas às "demagógicas" práticas expansionistas dos governos latino-americanos era tão grande, que eles seriam até capazes de "planejar" a reconstituição do "laissez faire". Se para eles o Trienal foi uma tentativa de preservar o livre-jogo do mercado, através da intervenção estatal (paradoxo aparente!), após 1964, tal idéia foi totalmente assimilada pelo ideário monetarista.

Desta forma, questões como as relações entre a economia e a política, o aprofundamento da noção de crise econômica relacionada ao movimento das classes sociais, o caráter inevitável da crise de acumulação, não seriam respondidas pelas análises dos monetaristas e dos estruturalistas. Vale dizer, o debate entre monetaristas e estruturalistas.

(2) Idem. Ibidem. p. 403.

tas nunca permitiu uma compreensão científica abrangente das crises no capitalismo "periférico" e, conseqüentemente, do papel da política econômica nestes períodos e nem mesmo durante fases expansivas do ciclo econômico.

Suzanne de Brunhoff coloca a impossibilidade acima apontada ao comentar o debate entre monetaristas e keynesianos nos países centrais : " não se pode analisar a crise da política econômica com base em efeitos esperados de uma boa política, o fruto da sabedoria dos príncipes. Seria encerrar numa análise os erros ou as faltas cometidas pelo Estado-sujeito. Ao contrário, parece que considerando "a crise" da política econômica de um outro modo, como constituindo-se ela mesma uma nova forma de política econômica, exprimindo a gestão capitalista da crise, transformaríamos os elementos do problema ... A partir de então, a gestão da "crise" emerge tanto da política econômica quanto a gestão do "crescimento". E a crise da política econômica não é um indício de erro ou de inação ... É preciso entretanto, mover-se com precaução neste novo terreno. Com efeito, considerar a crise econômica como a expressão de uma estratégia capitalista é enfatizar o controle da economia pela burguesia de modo talvez excessivo ... A idéia de uma estratégia burguesa não deve ser abandonada, mas ela deve ser relacionada a condições objetivas, das quais a crise e as oposições de classe fazem parte".⁽³⁾

(3) BRUNHOFF, S.. Crise Capitalista e Política Econômica. O Estado em Crise. RJ, Graal Ed., 1977. pp. 121/2.

Partindo das observações de Brunhoff, parece-nos que o primeiro conceito a ser revisto é o de Estado. Que alternativa de análise poderia ser dada aquela que considera o Estado enquanto um sujeito supra-social? No terceiro capítulo procuramos abordar tal questão. Retomaremos sucintamente as posições então levantadas para que possamos pensar, a partir da perspectiva de análise do Estado lá exposta, o espaço e os limites da política-econômica.

De início, endossamos as colocações de Carlos Lessa sobre o Estado capitalista: "O Estado funciona como um fórum de competição intercapitalista. Sendo ele imenso e complexo, dispondo de controles diretos e indiretos sobre os mais diversos segmentos da economia, sua atuação concreta em seu cotidiano político-econômico é variável significativa do quinhão de lucros obtido por cada grande empresa ou grupo de empresas. Evidentemente as empresas competem no seio do Estado para incliná-lo a uma distribuição a seu favor. Evidentemente pactuam e compõem-se quanto a modos de repartição das benesses efetivas e potenciais do Estado. Em alguns momentos e sobre certas parcelas das benesses do Estadão podem estourar conflitos inter-empresas ou inter-setoriais. Esses conflitos serão arbitrados em algum nível do Estado que pode momentaneamente assumir o papel de árbitro.

... "Admitir basicamente que os oligopólios controlam o Controle utilizando o Estadão como fórum da competição intercapitalista e locus da negociação capital-tra-

balho não pode ser interpretado como: as grandes empresas oligopólicas são em conjunto sujeito racional da História Econômica do capitalismo, que com o planejamento de longo prazo teriam agora os processos sociais sobre sua inteligência coordenadora. O padrão de acumulação do capitalismo em etapa oligopólica; o complexo desdobramento a nível mundial do desenvolvimento capitalista; a instabilidade da competição intercapitalista e a nova configuração das relações sociais continuam produzindo uma história basicamente não controlada. O próprio Estado, como instituição, pode ser uma mediação por onde passa a história não controlada. O planejamento aceito pelas grandes empresas e realizado com o máximo de periodicidade de que a ciência oficial possa fornecer não passa de uma promessa e de uma explicitação do curso histórico desejado porém não é jamais um curso histórico garantido".⁽⁴⁾

A política econômica passa, então, a ser encarada como uma intervenção ao nível econômico do Estado, entendido como "pacto negociado de poder". O limite da política-econômica fica, assim, circunscrito, em primeira instância, à capacidade daquele pacto para definir sua estratégia e impô-la às demais classes como um projeto nacional.

Existe ainda um outro ponto a ser explorado quando se considera a política-econômica como decorrên-

(4) LESSA, Carlos. op. cit. pp. 420/423.

cia de um pacto inter e intracllasses. Ao contrário da concepção keynesiana que encara a política - econômica como um todo formado de vários componentes, refletindo uma prática do Estado-sujeito que comporta um arranjo simultâneo das relações de classe e das pressões de mercado, não temos a ilusão de que a política econômica funcione enquanto conjunto harmônico.

O fracionamento da política-econômica decorre, em primeiro lugar, dos interesses específicos que são "arranjados" num pacto de poder, mas que nem por isso se diluem no todo, perdendo especificidade. Este limite maior à unicidade da política econômica - poder diferenciado das diferentes facções de classe e das classes sociais no aparelho de Estado - definiria, em primeira instância, o fracionamento da política econômica e quais as políticas específicas a serem privilegiadas; por outro lado, tal fracionamento se inscreve, também, nas diversidades das gestões, segundo os objetos e as instituições. Todavia, por mais que pesem razões técnicas e institucionais específicas à política monetária, à política fiscal e assim por diante, é por meio de uma relação com a "política" que a compartimentalização da política econômica toma sentido. Não há um funcionamento "global", nem fracionamento completo da política econômica, pois "as ações dos grupos econômico-sociais estão referidas ao Estado e em seu seio se compõem, não somente em termos estáticos, mas sim resolvendo-se em um processo com complexa dinâmica. Por que esta interação das forças econômi-

co-sociais altera sua própria correlação neste processo ? Este processo não é gratuito: está referido e é a realização quotidiana da produção e repartição de bens materiais no sistema social".⁽⁵⁾ E o movimento histórico, que propiciou a emergência da política econômica como forma de "gestão" de um pacto político previamente estabelecido no interior do Estado, imprime a própria política-econômica seu caráter, ao mesmo tempo específico e totalizante.

Como colocado acima, o "espaço de atuação" da política-econômica variará de acordo com as "bases" do pacto de poder e com o movimento da acumulação de capital, sendo ambas as variações bastante relacionadas. Gostaríamos de ampliar esta discussão a partir da experiência brasileira com o Plano de Metas e o Plano Trienal.

O Plano de Metas propõe um intenso processo de diversificação industrial da economia brasileira, a partir de um pacote de projetos que estabelecia relações de dependência e complementariedade entre os Departamentos de Bens de Produção, Bens de Consumo Capitalista e Bens de Consumo Assalariado, impondo uma dinâmica endógena ao processo de acumulação no Brasil. Desta forma, sua própria instalação seria responsável, via efeitos multiplicador/accelerador, por elevadas taxas de crescimento das inversões e do produto.

Apesar da instalação do Plano de Metas ter

(5) Idem. Ibidem. p. 446.

reiterado as articulações intercapitalistas no interior do Estado - estrutura produtiva marcada por empresas estatais na indústria de base, pela profundidade do processo de internacionalização e por uma "fragilidade congênita do capital nacional"⁽⁶⁾ -, ele mudou as bases técnicas de reprodução do capital, sem preocupação paralela de reformulações instrumentais e redefinição do papel do Estado. Como colocou Carlos Lessa: "mobilizou-se e utilizou-se intensivamente o velho aparelho, nele apenas introduzidos ajustes parciais, sem qualquer definição global da tarefa. Contudo, devido à crescente complexidade dos objetivos impostos pela etapa superior de industrialização, conferiu-se um certo refinamento a alguns instrumentos (orçamento cambial, fundos financeiros, etc ...) bem como instalou-se uma incipiente conjugação instrumental (grupos executivos coordenadores dos estímulos à industrialização privada). Tais avanços realizaram-se com um cunho acentuadamente pragmático e empírico. Progrediu-se nestas matérias o estritamente requerido pela consecução direta dos objetivos propostos. Não se realizou qualquer esforço autônomo por maior adequação. Persistiu e de certa forma, acentuou o caráter não harmônico e improvisado do instrumental de política econômica. Contudo, por se ter forjado no processo, revelou-se sobremodo eficaz o sistema de ação governamental resultante daqueles ajustes parciais operados à margem do velho esquema".⁽⁷⁾ "Convém

(6) CARDOSO DE MELLO, J. M.. op. cit.

(7) LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica.p. 85.

sublinhar que o sustentado processo de transformação estruturais, ao renovar continuamente o panorama de tarefas, conduzia, necessariamente, à adoção de prontas soluções instrumentais. Este comportamento foi facilitado pela relativa simplicidade do processo de poupança-investimento, que dispoⁿdo às autoridades um ponto de passagem obrigatório - suas relações com o exterior - permite-lhes, através da aplicação de toscos arbítrios aos fluxos externos, controlar o essencial da dinâmica da economia. Tais fatores fizeram hegemônico, na política de desenvolvimento, o instrumento cambial, relegando neste particular, os demais instrumentos a um segundo plano".⁽⁸⁾

As colocações acima evidenciam dois pontos importantes a serem pensados se quisermos avaliar o caráter da política econômica durante a instalação da indústria pesada num país de "capitalismo tardio". Primeiramente, a simplicidade do manejo dos instrumentos de política econômica que atenderam as especificidades do processo de acumulação no interior dos setores mais dinâmicos. Tal simplicidade, manifesta na prioridade dada à política cambial, estava, ela própria, inserida numa estratégia global de desenvolvimento, cujos atores principais eram as empresas internacionais e o próprio Estado.

Poder-se-ia objetar à colocação acima que o caráter parcial e não-integrado das medidas de política-econ

(8) Idem. Ibidem. p. 104.

nômica, no período, foi devido ao "despreparo" institucional e instrumental do Estado Populista para enfrentar novas tarefas. É óbvio que o fato da industrialização pesada no Brasil ter-se realizado sob o marco de um Estado que ainda guardava práticas políticas de cunho populista conferiu alguma especificidade à condução da política econômica. Entretanto, isto não é primordial. O que gostaríamos de sublinhar é que com todas as limitações institucionais, as medidas de política econômica se moveram sempre no sentido de respaldar o modelo global de reprodução capitalista no Brasil: a SUMOC baixou a 113; o plano de estabilização de 1958 não obteve sustentação; em 1959 o Brasil rompe com o FMI e por aí afora. Na verdade, tais medidas, que poderiam parecer políticas setoriais isoladas, se remetidas à articulação entre blocos de capital referendadas pelo Plano de Metas, formam um todo consistente com a lógica do capital. Claro está que a dualidade de funcionamento da política econômica toma sentido, somente por meio de sua articulação com a "economia" e a "política"; daí, ela manifestar-se de forma diferente segundo o padrão de acumulação a que se remeta e segundo a fase do ciclo econômico em que a economia se encontre.

O segundo ponto que gostaríamos de sublinhar diz respeito à colocação final do parágrafo anterior. Na realidade, durante o período 1957/1961, enquanto se obteve taxas de crescimento do produto que, apesar de diferenciadas, garantiram margens de lucros crescentes às diversas fa^{ças}

ções do capital, o caráter parcial e fracionado da política econômica não se antagoniza, ao menos de forma aberta, com os propósitos globais da mesma. Vale dizer, os avais do BNDE a financiamentos externos de empresas estrangeiras aqui filiadas, o espaço crescente ocupado pelo Estado no setor produtivo, não mereceram por parte dos empresários nacionais críticas contundentes no período Juscelino. A partir de 1962, tais argumentos seriam utilizados pelos ideólogos da burguesia nacional como responsáveis por sua fragilidade, perda de posição e queda de sua rentabilidade. Noutros termos, reforça-se a idéia levantada no terceiro capítulo, de que, em fases de expansão acelerada, as possíveis fricções entre blocos de capital tendem a ser resolvidas de forma positiva, enquanto que, em situações de descenso cíclico, o caráter desigual da associação entre Estado, empresas internacionais e nacionais tende a ser reforçado e explicitado.

Ao nível da política econômica, nos períodos expansivos, por mais precárias que sejam as condições institucionais, como no caso do Plano de Metas, seu caráter globalizante tende a apresentar-se acima do seu fracionamento em medidas setoriais, pela razão mesma em que, apesar de diferenciadas, as taxas de acumulação crescem nos diversos departamentos da economia. Todavia, isto se apresenta assim somente ao nível da aparência. Na realidade, mesmo em períodos expansivos não há nem funcionamento global, nem fracionamento completo da política e-

conômica.

Em períodos de crise - quando a necessidade de compor interesses específicos, quer a respeito de que setores suportarão o ônus maior da crise, quer sobre os segmentos que serão privilegiados numa posterior expansão -, a ausência de linhas definidas, no acúmulo de providências múltiplas, põe em relevo o caráter fracionado da política econômica. A política econômica apresenta-se, nestas fases, através de medidas setorializadas, apontando em várias direções, porquanto respondem a diversos problemas decorrentes da diminuição do ritmo de acumulação: modificação dos valores relativos, eliminação dos concorrentes mais débeis, mudança das relações de força e reajustamento das relações entre e inter classes.

^ Desta forma, julgamentos maniqueístas sobre política econômica são totalmente improcedentes. Não seria, simplesmente, por motivos técnicos que o Plano Trienal não iria conseguir articular uma proposta "saneadora" para a economia brasileira, embora sua análise interna pudesse revelar limitações mesmo a este nível. Nenhuma proposta de política econômica o conseguiria, porquanto a crise do padrão de acumulação proposto pelo Plano de Metas ainda se encontrava no seu início. E a gestão de crises deste tipo não é tarefa de curto-prazo ! Vale dizer, muitas das políticas setoriais, em períodos de crise, podem dissolver resistências menores, sanear capitais excedentes em setores específicos, en

fim, corroborar com a digestão da própria superprodução de capital decorrente da expansão anterior. Contudo, o poder da política econômica de gerir e ultrapassar a crise da economia brasileira no início dos anos 60 era limitada pela existência de capacidade ociosa indesejável, pela necessidade de articulação de um padrão alternativo de financiamento, enfim, pela impossibilidade de uma composição alternativa de interesses que propiciasse uma nova frente de expansão. Assim, o que o senso comum consideraria como dissolução da política econômica, sua impotência, o seu caráter errático e multidirecional, não é senão a expressão da gestão capitalista da crise.

B I B L I O G R A F I A

- BAER, Werner. Observações sobre o Plano Trienal. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, dez. 1962.
- BRASIL. Conselho Nacional de Economia. Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil, 1961, 1962, 1963. RJ, CNE Publicações, 1962, 1963, 1964.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. RJ, Documentos EPEA nº 1, nov. 1964.
- BRASIL. Presidência da República. Documento Síntese do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. RJ, s/Ed., 1962.
- BRUNHOFF, Suzanne de. Crise Capitalista e Política Econômica. POULANTZAS, N. (org.). O Estado em Crise. RJ, Graal Ed., 1977.
- CAMPOS, Roberto. La Inflación y el Crecimiento Equilibrado. El Desarrollo Económico y América Latina. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957.
- CAMPOS, Roberto. Duas opiniões sobre a inflação na América Latina. HIRSCHMAN, A. (org.). Monetarismo versus Estruturalismo (um estudo sobre a América Latina). RJ, Ed. Lidador, 1967.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do Desenvolvimento. Brasil: JK-JQ. RJ, Ed. Paz e Terra, 1977.

- COSTA, Margareth Hansen. Política Fiscal e o Plano Trienal. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, dez. 1962.
- FERREIRA, Oliveiros S. As Forças Armadas e o Desafio da Revolução. RJ, Ed. GRD, 1964.
- FGV. Finanças Públicas - novo recorde de desequilíbrio. Conjuntura Econômica. RJ, Ano XVII, nº 02, fev. 1963.
- FURTADO, Celso. Dialética do Desenvolvimento. RJ, Ed. Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina. RJ, Civilização Brasileira, 1968.
- GORDON, Lincoln. Abraço versus coexistência: mais comentários. HIRSCHMAN, A. (org.). Monetarismo versus Estruturalismo. RJ, Ed. Lidador, 1967.
- GUILHERME, Wanderley. Reforma contra Reforma. RJ, Tempo Brasileiro, 1963.
- HIRSCHMAN, Albert. Ideologia do Desenvolvimento Econômico na América Latina. Monetarismo versus Estruturalismo. RJ, Lidador, 1967.
- HUDDLE, Donald. Plano Trienal: crítica do setor externo. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, dez. 1962.
- IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). RJ, Civilização Brasileira, 1971.
- KALECKI, Michal. As Equações Marxistas de Reprodução e a Economia Moderna. MIGLIOLI, J (org.). Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. SP, Ed. Hucitec, 1977.

- KESSELMAN, Ricardo. Las Estrategias de Desarrollo como Ideologias. Argentina, siglo XXI, 1973.
- LEFF, Nathaniel. Economic Policy-Making and Development in Brazil 1947/1964. N.Y., Wiley, 1968.
- LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica. Campinas, UNICAMP, mimeo, 1976.
- LESSA, Carlos. O Conceito de Política-Econômica: Ciência e/ou Ideologia ? Campinas, Tese de Doutorado pela UNICAMP, mimeo, 1976.
- LINHARES, Josaphat. A Margem do Trienal. CE, Imprensa Universitária do Ceará, 1963.
- MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Planejamento e a Experiência Brasileira. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, dez. 1962.
- MAZZUCHELLI, Frederico. A Expansão Inclusa. Campinas, Dissertação de Mestrado em Economia pela UNICAMP, mimeo, 1977.
- MELLO, João Manoel Cardoso de. O Estado Brasileiro e os limites da "Estatização". Ensaio de Opinião. RJ, Ed. Inúbia, 1977.
- MELLO, J. M. C. e BELLUZZO, L. G. M. Reflexões sobre a Crise Atual. Escrita-Ensaio. SP, Ed. Vortente, Ano I, nº 2, 1977.
- MONIZ, Bandeira. O Governo de João Goulart. RJ, Civilização Brasileira, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco. A Economia da Dependência Imperfeita. RJ, Ed. Graal, 1977.

- PAZ, Pedro e RODRIGUEZ, Octavio. Modelos de Crescimento Econômico. RJ, Forum Ed., 1972.
- PEREIRA, Osny Duarte. O ISEB. O Desenvolvimento e as Reformas de Base. RJ, ISEB, mimeo, 1963.
- PINTO, Anibal. Raízes Estruturais da Inflação na América Latina. Inflação Recente no Brasil e na América Latina. RJ, Ed. Graal, 1978.
- PRADO, Caio. A Revolução Brasileira. SP, Ed. Brasiliense, 1966.
- PREBISCH, Raul. Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano. RJ, Ed. Fundo de Cultura, 1964.
- RANGEL, Ignácio. A Inflação Brasileira. RJ, Tempo Brasileiro, 1963.
- SIMONSEN, Mario Henrique. A Indústria e o Plano Trienal. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, dez. 1962.
- SINGER, Paul. Desenvolvimento e Repartição de Renda do Brasil. TOLIPAN, R. e TINELLI, A. (org.). Controvérsia sobre a Distribuição de Renda. RJ, Zahar Ed., 1975.
- SINGER, Paul. Desenvolvimento e Crise. RJ, Ed. Paz e Terra, 1977.
- SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. RJ, Ed. Paz e Terra, 1976.
- SMITH, Gordon. A Agricultura e o Plano Trienal. Revista Brasileira de Economia. RJ, FGV Publicações, dez. 1962.

- TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. RJ, Zahar Ed., 1974.
- TAVARES, Maria da Conceição. Distribuição de Renda e Industrialização. TOLIPAN, R. e TINELLI, A.(org.). Controvérsia sobre a Distribuição de Rendas. RJ, Zahar Ed., 1975.
- TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. RJ, Tese de Livre Docência pela Faculdade de Economia e Administração da U. F. R. J., mimeo, 1974.
- WEFFORT, Francisco. O Populismo na Política Brasileira. RJ, Ed. Paz e Terra, 1978.
- WELLS, John. Growth and Fluctuation in the Brazilian Manufacturing Sector. Cambridge, mimeo, 1977.